

LES COMMUNES

ET

L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 29 mai 1937, à 14 h.

PAR

G. BLANPAIN de SAINT-MARS

Président : M. A. MESTRE, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. ROLLAND, LAFERRIÈRE.	} <i>Professeurs</i>
----------------------	-----------------------------	----------------------

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS V°)

1937

LES COMMUNES
ET
L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LES COMMUNES ET L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 29 mai 1937, à 14 h.

PAR

G. BLANPAIN de SAINT-MARS

Président : M. A. MESTRE, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. ROLLAND, LAFERRIÈRE.	{ <i>Professeurs</i>
----------------------	-----------------------------	----------------------

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS V°)

1937



ABRÉVIATIONS

A.	Arrêté.
A.O.	Arrêté organique du 18 janvier 1887 ¹ .
Cass.	Arrêté de la Cour de cassation (civ. : chambre civile ; crim. : chambre criminelle ; req. : chambre des requêtes).
Cir.	Circulaire.
Cons. d'Etat	Arrêt du Conseil d'Etat.
Cons. sup.	Arrêt du Conseil supérieur de l'Instruction publique.
D.	Décret.
D.O.	Décret organique du 18 janvier 1887 (S., <i>Lois annotées</i> de 1887, p. 203).
D.H.	Dalloz, <i>Recueil hebdomadaire de jurisprudence</i> .
D.P.	Dalloz, <i>Recueil périodique de jurisprudence</i> .
J.O.	<i>Journal Officiel</i> .
L.	Loi.
L.O.	Loi organique du 30 octobre 1886 (S., <i>Lois annotées</i> de 1887, p. 166).
R.E.	Réponse écrite au <i>Journal Officiel</i> .
Rec. arrêts	<i>Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon)</i> .
S.	Sirey, <i>Recueil général de lois et arrêts</i> ² .

1. *Journal Officiel* du 20 janvier 1887.

2. Exemple : S., 1933.1.345, signifie *Recueil Sirey*, 1933, 1^{re} partie, p. 345. Il en est de même pour le *Recueil périodique* Dalloz.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

HISTOIRE DU RÔLE DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

« Après le pain, s'écriait Danton, l'instruction est le premier besoin du peuple ». Elle est en effet devenue pour l'homme la condition même de la liberté. D'autre part les progrès réalisés à l'époque moderne dans l'ordre matériel exigent un accroissement corrélatif de culture chez ceux qui doivent en bénéficier ; sinon il y a déséquilibre et bientôt régression. D'où la nécessité d'étendre l'instruction et les efforts faits en France, depuis 1789, pour organiser le service de l'enseignement primaire en vue de sa pénétration dans les milieux les moins évolués. Les nombreuses communes, disséminées sur le territoire, étaient naturellement appelées à devenir les centres d'émission de cet enseignement.

Au début la plus grande liberté leur fut laissée pour l'établissement de ce service. Mais l'instruction devenant de plus en plus un besoin national, l'initiative des municipalités fut progressivement réduite, remplacée dans certains cas de plus en plus nombreux par le régime des obligations et partout subordonnée au contrôle incessant de l'autorité supérieure. Les prérogatives dont elles jouissaient au début s'effacèrent peu à peu et l'on assista à une évolution dont nous nous

proposons de retracer brièvement les différentes phases.

Durant tout le Moyen âge et les Temps modernes, le monopole de fait de l'enseignement primaire fut exercé par l'Eglise et l'Etat monarchique s'abstint d'y participer.

Il fallut attendre la Révolution de 1789 pour que fût proclamée la nécessité de pourvoir à l'enseignement populaire et que fussent abordées par le gouvernement les questions relatives à l'Education Nationale.

La période révolutionnaire. — En dehors d'une action destructive qui se manifesta par la suppression de toutes les corporations et de toutes les congrégations séculières, l'Assemblée Constituante se borna, en matière d'enseignement, à des déclarations de principes, contenues dans les premiers textes constitutionnels.

La Législative adopta le 12 décembre 1792 le projet Condorcet qui décrétait l'établissement d'une école primaire, au moins, dans tous les lieux ayant 400 habitants de population agglomérée. Les frais de l'établissement, ameublement et entretien des écoles, le logement des instituteurs, étaient à la charge des communes. Ainsi se trouvait imposée la contribution communale, dont le principe a subsisté jusqu'à nos jours, l'étendue seule en étant plusieurs fois modifiée. L'enseignement devait être absolument gratuit.

Mais la loi de 1792 n'eut pas le temps d'entrer en exécution, car la Convention succéda à l'Assemblée Législative.

La Convention Nationale décida qu'il serait établi une école par 1.000 habitants et fut la première à poser le principe de l'obligation scolaire. Mais déjà la loi du 3 brumaire an IV, pour des raisons pécuniaires, revenait à des prétentions plus modestes : elle prévoyait une école pour 5.000 habitants et

renonçait au principe de l'obligation et de la gratuité. Les instituteurs étaient rémunérés grâce aux rétributions versées par leurs élèves, et fixées par l'administration du département.

Ainsi l'idéal poursuivi ne put-il être atteint faute des ressources nécessaires. C'est malgré tout la gloire de la Révolution française d'avoir ouvert de larges perspectives sur l'organisation de l'enseignement et d'avoir jeté les bases de l'école nationale telle qu'elle fut réalisée plus d'un siècle plus tard, quand les idées eurent suffisamment évolué pour que les réformes préconisées dès 1789 pussent entrer dans les mœurs.

Le Consulat et l'Empire. — Au cours de cette période, l'enseignement primaire fut délaissé. Napoléon ne pensait pas qu'il fallût s'occuper de l'instruction des jeunes filles lesquelles ne pouvaient être, selon lui, mieux élevées que par leurs mères. Quant à l'enseignement des garçons il fut confié aux soins des Conseils municipaux qui eurent la liberté de fixer le nombre des écoles suivant la population, une même école pouvant appartenir à plusieurs communes. Les instituteurs, désignés par les Maires, étaient logés par les communes et payés grâce aux rétributions fournies par les parents, suivant le tarif établi par le Conseil municipal. Fort peu de communes, d'ailleurs, se préoccupèrent d'établir un service d'enseignement, de telle sorte que l'instruction primaire fut presque partout donnée par les écoles congréganistes et notamment celles des Frères de la Doctrine Chrétienne, que le décret du 17 mars 1808, qui avait rétabli le monopole de l'Université, avait rattachées à cette dernière.

La Restauration. — La Restauration apporta peu de modifications à ce régime ; toutefois l'ordonnance du 29 février 1816 décide que « toute commune sera tenue de pourvoir à ce que les enfants qui l'habitent

reçoivent l'instruction primaire et que les enfants indigents la reçoivent gratuitement ». L'étendue de cette obligation n'étant pas indiquée et aucune sanction n'étant prévue, cette prescription resta lettre morte.

L'ordonnance du 8 avril 1824 plaça l'enseignement primaire sous la direction des évêques et, ce faisant, se borna d'ailleurs à consacrer un état de fait. Ce fut désormais le Comité diocésain qui fut chargé d'agréer et de surveiller les instituteurs.

Enfin, dans ses articles 11 et suivants l'ordonnance du 14 février 1830 prévoyait la participation régulière de l'Etat aux dépenses de l'enseignement primaire.

En résumé, depuis la fin de la période révolutionnaire, l'organisation de l'enseignement élémentaire fut laissée à la libre initiative des communes ; celles-ci s'acquittèrent assez mal de leur tâche, mais cette tâche était sous la Restauration hors de proportion avec les ressources dont elles disposaient et les subventions de l'Etat étaient en réalité dérisoires.

De la Monarchie de Juillet à la législation actuelle. —

Dans cette période les obligations communales ont été nettement déterminées et sanctionnées. Le service de l'enseignement est devenu un service national et gratuit.

La loi Guizot du 28 juin 1833 consacre pour l'enseignement primaire le principe de la liberté de l'enseignement : désormais tout individu âgé de 18 ans peut exercer les fonctions d'instituteur, s'il est muni d'un brevet de capacité et d'un certificat de bonne vie et mœurs. La surveillance par l'Etat des écoles privées est organisée mais ne porte point sur les méthodes. L'interdiction d'enseigner ne peut être prononcée que par la justice.

D'autre part, si l'obligation scolaire n'est pas encore envisagée, par contre « toute commune est tenue,

soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire ». Il n'y a d'ailleurs pour les réunions de communes aucune condition de distance ou de densité de population ; pratiquement les municipalités fixent donc elles-mêmes les limites de leur charge.

En outre, on prévoit pour la première fois la création d'écoles primaires supérieures. Ces écoles sont même rendues obligatoires dans tous les chefs-lieux de départements et dans toutes les communes de plus de 6.000 âmes. Sur ce point l'initiative de Guizot échoua complètement. Ce ne fut qu'en 1881 que le législateur s'occupa de réorganiser ces écoles qui sont aujourd'hui encore partout facultatives.

Pour en revenir à l'enseignement élémentaire, la loi de 1833 oblige la commune à fournir un logement à l'instituteur et à lui verser un traitement fixe de deux à 400 francs, en plus duquel il reçoit le produit de la rétribution scolaire dont le taux est réglé par le Conseil municipal.

En plus des autorités administratives, il est créé près des écoles, dans chaque commune et au chef-lieu de l'arrondissement, des comités de surveillance. La nomination des instituteurs que Napoléon en 1808 avait confiée aux Préfets, est attribuée désormais aux comités d'arrondissement qui les installent et reçoivent leur serment. Mais ils sont présentés par le Conseil municipal. Le Comité local, présidé par le Maire, est chargé de l'inspection scolaire.

Cette loi, si incomplète qu'elle fût, eut des résultats appréciables (plus de 15.000 écoles furent créées sous la Monarchie de Juillet), parce qu'elle exigeait des municipalités l'affectation de ressources spéciales aux dépenses de l'instruction et qu'elle prévoyait l'intervention subsidiaire, mais obligatoire, du département et de l'Etat, au cas où ces charges dépasseraient malgré tout les possibilités du budget communal.

La loi Falloux du 15 mars 1850 apporta quelques modifications à l'organisation de la loi Guizot.

Ce fut désormais le Conseil académique du département qui autorisa les réunions de communes pour l'entretien d'une école et fixa le taux de la rétribution scolaire, après avis du Conseil municipal. Les communes de plus de 800 habitants durent posséder une école spéciale pour les filles, mais à la double condition qu'elles eussent les ressources nécessaires et que le Conseil académique jugeât insuffisante leur école mixte. Les comités de surveillance furent supprimés et leurs fonctions transmises au Conseil municipal et au Maire.

La loi de 1850 fut amendée sous le second Empire par celle du 14 juin 1854 qui rendit aux Préfets la direction du personnel de l'enseignement primaire dont la loi de 1833 les avait privés. Elle institua le Conseil départemental qui eut pour fonction d'assister le Préfet.

Treize ans plus tard, Victor Duruy fit tous ses efforts pour faire admettre les principes de l'obligation et de la gratuité scolaires ; il n'y parvint pas. Malgré tout, la loi qu'il fit voter, le 10 avril 1867, marque un sérieux progrès : obligation est faite à toute commune de plus de 500 habitants d'ouvrir une école de filles. C'est au Conseil départemental qu'il appartient désormais de fixer après avis du Conseil municipal et approbation du ministre, le nombre d'écoles publiques qui doivent être entretenues dans chaque commune et dans certains hameaux¹.

On considérait que « toute gratuité devait émaner de la libre volonté et des libres efforts des Conseils municipaux ». La loi autorise donc les communes désireuses d'entretenir une ou plusieurs écoles entière-

1. La loi de 1867 prévoit aussi la création de classes communales d'adultes payantes ou gratuites.

ment gratuites, à s'imposer extraordinairement dans ce but de 4 centimes additionnels au maximum, et prévoit au besoin des subventions de l'Etat et des départements. Elle constitue les Caisses des écoles en vue de faciliter la fréquentation de l'école aux enfants pauvres. Les instituteurs reçoivent un traitement fixe et, pour remplacer la rétribution scolaire dans les écoles partiellement ou complètement gratuites, un traitement calculé à raison du nombre des élèves admis à titre gracieux dans l'établissement.

La loi du 1^{er} juin 1878 rendit obligatoires pour les communes les frais d'installation, d'acquisition, d'appropriation et de construction des locaux scolaires et l'achat du matériel. A la carence éventuelle du Conseil municipal il était suppléé d'office par un arrêté du Préfet.

Enfin de 1880 à 1890 furent votées les lois qui sont encore, malgré de nombreuses retouches, à la base de l'organisation de notre enseignement primaire public et qui consacrent les principes aujourd'hui communément admis d'obligation, de gratuité et de laïcité. La loi du 16 juin 1881 supprima la rétribution scolaire dans toutes les écoles élémentaires. Celle du 28 mars 1882 proclama l'obligation de l'enseignement primaire pour les enfants des deux sexes âgés de 6 à 13 ans révolus et promulga la neutralité des programmes des écoles publiques.

La loi du 20 mars 1883 fit obligation aux communes d'établir une maison d'école au chef-lieu et dans certains hameaux. La loi du 20 juin 1885 régla les conditions dans lesquelles les communes peuvent obtenir une subvention de l'Etat pour la construction ou l'appropriation des maisons d'école.

Enfin la loi du 30 octobre 1886 est la loi organique de l'enseignement primaire, dont la charte financière est donnée par la loi du 19 juillet 1889.

Telles sont les grandes dates d'une législation qui, à la fin du XIX^e siècle, apportait au service de l'enseignement primaire une réglementation prévue cent ans plus tôt, mais dont la réalisation ne commença vraiment qu'en 1833 parce que ce fut à cette époque seulement que, tenant compte des ressources dont il disposait et du degré de civilisation du peuple, le législateur proportionna ses exigences au budget des communes et à l'état d'esprit de leurs habitants.

Depuis 1886 et jusqu'à une date récente, l'organisation de l'enseignement élémentaire n'avait subi, en ce qui concerne les créations d'écoles, que des modifications de détails, imposées surtout par une conception meilleure de l'hygiène. Les efforts tentés par l'administration se heurtaient, en effet, principalement depuis la guerre, à l'endettement croissant des collectivités locales sur lesquelles l'Etat, lourdement endetté lui-même, avait tendance à rejeter les frais qu'entraîne toute amélioration. Comme, avec la crise économique sévissant depuis 1929, la situation pécuniaire des communes empirait considérablement, le gouvernement, en 1935, décida de sacrifier pour un temps l'idée de progrès social à celle d'économie et d'équilibre budgétaire. Cette décision se traduisit en matière d'enseignement primaire public par le projet d'une révision de la carte scolaire ayant pour effet de fermer provisoirement celles des écoles qui, ne réunissant pas un nombre suffisant d'élèves, entraînaient pour l'Etat des charges hors de proportion avec le service rendu. Mais cette révision qui devait avoir lieu avant le 20 avril 1936, ne put, pour des raisons d'ordre politique, entrer en application et ce fut une réforme d'un tout autre ordre qui intervint, le 9 août de cette même année, lorsque, ne se souciant plus d'économies à réaliser mais seulement de diminuer le chômage, le législateur prolongea jusqu'à 14 ans l'âge de la scolarité obligatoire.

La loi du 9 août 1936, aboutissement d'un projet voté par le Sénat dès 1922, puis, après modifications, par la Chambre le 30 mai 1933, entraîne, par l'obligation où sont les communes de construire ou d'aménager des classes nouvelles, de telles dépenses que l'Etat a dû prévoir des subventions fort élevées pour leur permettre de les acquitter.

Mais le législateur, en 1936, ne s'est pas contenté de prolonger d'un an l'âge scolaire. Cette prescription eût été vaine s'il n'eût, en même temps, songé aux moyens d'assurer la fréquentation de l'école. En 1882, à l'époque où la règle de l'obligation scolaire fut définitivement posée, deux institutions, que la loi du 28 mars rendit obligatoires, devaient en assurer l'application : c'étaient les Caisses des écoles et les Commissions municipales scolaires. Les premières avaient pour but de faciliter et d'encourager la fréquentation de l'école¹, les secondes de réprimer ou de faire réprimer les infractions au principe nouvellement établi.

Ces Commissions municipales, que la loi du 30 octobre 1886 avait réglementées et qui devaient fonctionner dans chaque commune, étaient présidées par le Maire et composées d'un des délégués cantonaux désigné par l'Inspecteur d'Académie et de membres élus par le Conseil municipal. Elles devaient se réunir tous les trois mois au moins, sur la convocation de leur président ou, à défaut, de l'Inspecteur primaire et avaient pour attributions la confection des listes de scolarité, l'appréciation des motifs d'absence, l'attribution des dispenses et enfin la répression de la non-fréquentation scolaire.

Mais ces institutions n'avaient jamais fonctionné d'une manière satisfaisante et cela en raison de la procédure compliquée que le législateur avait instituée

1. Ce but, elles l'ont encore aujourd'hui, cf. *in/ra*, titre II, chapitre III, 3^e section.

dans le but de protéger les parents d'élèves contre l'arbitraire, et en raison surtout de la composition même de ce corps administratif dont la majorité des membres, élus par le Conseil municipal, n'avaient pas toujours l'indépendance suffisante pour examiner impartialement et réprimer comme il convient les absences injustifiées.

La loi du 11 août 1936, remaniant profondément la loi du 28 mars 1882, a donc aboli les Commissions municipales et confié la plupart de leurs attributions à l'Inspecteur primaire. Elle a enlevé à la commune, qui l'exerçait par l'intermédiaire de l'organisme supprimé, la répression des infractions au principe de l'obligation.

Ainsi l'histoire du rôle des communes en matière d'enseignement élémentaire se traduit-il par une constante abolition de ses prérogatives. A mesure que l'instruction primaire se développe, la municipalité voit son rôle s'accroître en tant qu'instrument au service de l'Etat et diminuer sans cesse en tant que promoteur. Ses initiatives mêmes sont soumises à un contrôle de plus en plus rigoureux, à des conditions de plus en plus strictes. Malgré cela leur champ d'application demeure très vaste; elles peuvent s'exercer largement en ce qui concerne les écoles facultatives et les œuvres complémentaires de l'enseignement et le plus grand obstacle à la liberté des communes est moins la législation que les ressources trop faibles dont elles disposent.

Le but de notre étude sera de montrer non seulement quelles sont les obligations des municipalités en matière d'enseignement primaire, mais aussi quels sont leurs droits et les moyens par lesquels elles peuvent collaborer utilement à une œuvre dont on ne saurait trop dire l'importance et la part prépondérante qu'elle a dans le développement du bien-être général et dans le progrès de la civilisation.

LÉGISLATION ACTUELLE

On entend aujourd'hui par enseignement primaire, celui qui est donné :

1^o Dans les écoles maternelles et les classes enfantines (L.O. 30 octobre 1886, art. 1^{er}; D.O. 18 janvier 1887, art. 1^{er});

2^o Dans les écoles primaires élémentaires (L.O. art. 1^{er}, D.O. art. 11);

3^o Dans les écoles et classes de perfectionnement pour enfants arriérés (L. 15 avril 1909);

4^o Dans les cours d'adultes et d'apprentis (L.O. art. 8; D.O. art. 98);

5^o Dans les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires (L.O. art. 1^{er}; D.O. art. 30).

La loi organique du 30 octobre 1886 ajoutait à cette liste les écoles manuelles d'apprentissage; sous le nom d'écoles pratiques de commerce et d'industrie, ces établissements dépendent maintenant de l'enseignement technique.

Par ailleurs, il convient de mettre au nombre des établissements d'enseignement primaire les écoles normales où sont formés les instituteurs et les institutrices, mais ces écoles, étant à la charge des départements, n'entrent pas dans le cadre de notre étude.

L'enseignement primaire peut être public ou privé, c'est-à-dire qu'il est donné dans des écoles fondées et entretenues soit par l'Etat, les départements ou les communes, soit par des particuliers ou des associations (L.O. art. 2), associations laïques, car la loi du 7 juillet 1904 a interdit l'enseignement aux congrégations.

En dépit des termes de la loi organique qui dit « fondées et entretenues », c'est le fait seul de l'entretien que le Conseil d'Etat a retenu pour établir la distinction entre les écoles publiques et privées. Une école entretenue par une personne morale publique est donc déclarée publique, même si elle a été fondée par un particulier ¹.

A part l'exception relative aux congréganistes, la liberté de l'enseignement existe en France à tous les degrés. Ce principe n'empêche pas d'ailleurs un certain contrôle de l'Etat sur les établissements privés, car l'éducation des enfants, les conditions d'hygiène et de moralité dans lesquelles ils sont élevés, sont des questions d'intérêt général dont les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser. Quoiqu'il en soit, l'intervention des communes en matière d'enseignement privé est très réduite quand on la compare à leur participation au service public de l'enseignement : nous ne consacrerons donc à cette question qu'un appendice et les deux parties que comportera notre étude auront respectivement pour objet les attributions des communes en matière d'enseignement primaire public et, comme la plus grande partie de ces attributions se traduisent par des dépenses, les ressources qui leur permettront de les acquitter.

1. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12^e édit., p. 281, note 3, *in fine*.

PREMIÈRE PARTIE

Rôle des Communes en matière d'Enseignement Primaire Public

La commune étant la personne morale et administrative dont les rapports avec les individus sont les plus immédiats, il était naturel qu'elle fut choisie comme centre d'émission d'un enseignement qu'on voulait mettre à la portée de tous, en même temps qu'on le rendait obligatoire. De là le rôle très important des collectivités locales en cette matière, et les obligations qui leur incombent. Si les communes peuvent élargir leur participation à l'œuvre de l'enseignement, elles n'ont pas le droit de se soustraire à la contribution minima qui a été fixée par le législateur. Ce minimum correspond aux écoles dites obligatoires que nous étudierons dans notre premier titre, le second titre de cette première partie étant consacré aux écoles dites facultatives et aux œuvres complémentaires, lesquelles, sous le contrôle de l'administration supérieure et dans les conditions fixées par la loi, sont laissées à l'initiative des municipalités.

TITRE PREMIER

LES COMMUNES ET LES ÉCOLES OBLIGATOIRES

Les écoles obligatoires sont les écoles primaires élémentaires dont l'établissement, aux termes de l'article 14 de la loi organique du 30 octobre 1886, constitue une dépense obligatoire pour la commune, car il est la condition nécessaire à l'application du principe de l'obligation scolaire.

Nous examinerons dans ce titre premier les questions relatives à l'établissement et à la suppression des écoles élémentaires, après quoi, dans un deuxième chapitre, nous étudierons celles que pose leur fonctionnement.

CHAPITRE PREMIER

CRÉATION ET SUPPRESSION D'ÉCOLES OBLIGATOIRES

Les problèmes que soulève la création des écoles élémentaires se divisent en deux groupes, selon qu'ils se rapportent à l'établissement juridique ou à l'édification matérielle et à l'aménagement de ces écoles : d'où la division du chapitre en trois sections, les deux premières consacrées respectivement à la création juridique et matérielle des écoles obligatoires, la troisième, à leur fermeture.

- PREMIÈRE SECTION. CRÉATION JURIDIQUE

La création juridique des écoles obligatoires pose deux questions : 1^o une question de principe : dans quelles conditions une commune est-elle légalement obligée d'établir une école élémentaire ? 2^o une question de procédure concernant l'application du principe.

§ 1. *Le principe*

La loi organique du 30 octobre 1886 distingue trois sortes d'écoles obligatoires pour la commune : les écoles élémentaires de chef-lieu ; les écoles élémentaires de filles ; et les écoles élémentaires de hameau. Les

écoles des deux dernières catégories ne sont d'ailleurs obligatoires que dans certaines conditions qui seront précisées.

A. ÉCOLES DE CHEF-LIEU. — « Toute commune, dit l'article 11 de la loi de 1886, doit être pourvue au moins d'une école primaire publique ».

C'est au Conseil départemental de l'Instruction publique qu'il appartient, aux termes de l'article 13 de la loi, de déterminer, sous réserve de l'approbation ministérielle et après avis du Conseil municipal, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques qu'il y a lieu d'établir dans la commune. L'avis du Conseil municipal est donc toujours nécessaire, mais, quand il s'agit d'une école obligatoire, il n'est pas forcément suivi.

Les pouvoirs du Conseil départemental sont très larges car aucun texte ne précise le nombre maximum d'élèves que doit comporter une classe. Il a donc toute liberté pour déterminer le nombre des écoles qui doivent obligatoirement être établies dans la commune, même si le Conseil municipal n'est pas favorable à leur création (Cir. 27 mai 1888).

Par contre, plusieurs communes peuvent être autorisées par le Conseil départemental à se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une même école (L.O. art. 11). Lorsque les communes dépendent de deux ou plusieurs départements limitrophes, l'autorisation doit émaner de chacun des Conseils départementaux intéressés.

Même il peut arriver que la réunion des communes devienne obligatoire : cela se produit lorsque deux ou plusieurs localités sont distantes de moins de 3 km. et que la population scolaire de l'une d'elles est régulièrement inférieure à 15 enfants. C'est alors le ministre de l'Education nationale qui la prononce après avis du Conseil départemental et des Conseils muni-

cipaux (L.O. art. 11, modifié par la loi du 11 août 1936).

En dehors de ce cas particulier, la réunion des communes ne peut être autorisée que sur avis conforme de tous les Conseils municipaux intéressés (D. 7 avril 1887, art. 22). En conséquence, la décision du Conseil départemental qui, contrairement au vœu d'une des municipalités, aurait prononcé d'office la réunion des communes par suppression de l'une des écoles, devrait être annulée pour excès de pouvoirs¹.

B. ÉCOLES DE FILLES. — Dans les petites communes, l'école est mixte, c'est-à-dire que l'enseignement y est donné en commun aux enfants des deux sexes. Mais lorsque la commune ou la réunion de communes compte 500 habitants et plus, elle doit avoir au moins une école spéciale pour les filles, à moins cependant, d'être autorisée par le Conseil départemental à remplacer cette école par une école mixte (L.O. art. 11). Ceci nous conduit à étudier le régime assez complexe de l'école mixte en tant qu'il constitue une exception à la règle que nous venons d'indiquer.

Régime de l'école mixte. — L'école mixte, en 1886, avait été prévue exclusivement dans un but d'économie pour les communes et non comme un système pédagogique². C'est pourquoi elle ne peut être créée qu'à une classe, plus une classe enfantine pour les enfants de moins de six ans, s'il y a lieu³. Mais les restrictions de dépenses se révélant de plus en plus nécessaires dans les budgets locaux et les Conseils départementaux se montrant peu favorables aux écoles mixtes, le décret-loi du 5 juin 1934 permit au ministre de l'Éducation nationale de réunir dans une même

1. Cons. d'Etat, 18 mars 1865, *Commune de Tesulay*, *Rec. arrêts*, p. 290.

2. Cons. d'Etat, 20 janvier 1928, *Esquieu*, S., 1928.3.49 et la note de M. Hauriou ; Cass. crim., 9 mars 1928, S., 1929.1.161 et la note de M. Eug. Audinet.

3. Cons. d'Etat, 17 juin 1932, *Berthelin et autres*, S., 1933.3.23.

classe les garçons et les filles des deux écoles spéciales d'une commune, lorsque le nombre total des enfants inscrits et âgés de plus de six ans serait inférieur à 35. Les deux classes peuvent être rétablies par décision ministérielle lorsque l'effectif atteint un minimum de 40 élèves, ou, quel que soit l'effectif, lorsque l'intérêt du service scolaire l'exige (D. 5 juin 1934, art. 1^{er}). En outre, lorsque les écoles mixtes de deux communes limitrophes ou de deux écoles de hameau, ou l'école mixte d'une commune et une école de hameau sont distantes l'une de l'autre de moins de 2 km., les classes des deux écoles peuvent être réunies en une seule, à moins que l'état défectueux des voies de communication ne le permette point, ce que le ministre apprécie (art. 2). Enfin le ministre est autorisé à réunir dans des classes mixtes les élèves d'une même commune possédant le certificat d'études primaires lorsque l'effectif moyen de ces classes mixtes est inférieur à 20 élèves.

Ce décret pris, répétons-le, dans un but d'économie, ne déroge pas à l'esprit de la loi de 1886. Au contraire la loi du 12 février 1933 s'est engagée dans une direction tout à fait différente en autorisant parfois l'établissement d'écoles mixtes dans un but exclusivement pédagogique.

Depuis longtemps déjà, pour simplifier la tâche des instituteurs, la pratique dite de la « gémination » s'était instituée dans bon nombre de communes. Elle consistait à partager la population scolaire non plus d'après le sexe, mais d'après l'âge des enfants (les plus grands constituant la classe de l'une des écoles, les plus petits celle de l'autre école) et en outre à conserver au point de vue administratif, au point de vue des obligations communales notamment, la dénomination d'écoles spéciales. La Cour de cassation (9 mars 1928) et le Conseil d'Etat (20 janvier 1928) avaient condamné cet usage comme contraire à la loi dans les communes de plus de 500 habitants. La loi du 12 février 1933

a réglé la question de la façon suivante : l'article unique de cette loi déclare que, « quel que soit le nombre des habitants d'une commune, lorsque la population scolaire ne dépasse pas l'effectif de deux classes, le ministre peut, *dans l'intérêt des études*, autoriser, après avis du Conseil municipal et du Conseil départemental (avis que d'ailleurs il n'est pas obligé de suivre : Cir. 23 novembre 1933) la transformation *à titre provisoire* des écoles spéciales en une école mixte à une ou deux classes ».

Les deux écoles, ajoute ce texte, sont rétablies, le cas échéant, par décision du ministre.

Etant donné le caractère provisoire de la transformation autorisée, la loi du 12 février 1933 n'a pas entendu supprimer la règle posée par la loi organique ; elle n'a fait qu'y admettre une exception et cette exception, d'ailleurs, a peu d'intérêt pour la commune car la circulaire du 30 décembre 1933 a précisé que la situation administrative des écoles n'en serait pas modifiée : quoique transformées en fait en une école mixte, les deux écoles restent donc spéciales en droit.

Telles sont les exceptions possibles au principe suivant lequel toute commune de 500 habitants doit avoir une école spéciale de filles.

Ajoutons que, lorsqu'une circonscription scolaire s'étendant sur plusieurs communes, comprend 500 habitant, au moins, le Conseil départemental peut y créer une école spéciale de filles malgré l'opposition des Conseils municipaux (D. 7 avril 1887, art. 24).

C. ECOLES DE HAMEAU. — L'article 11 de la loi organique, modifié par la loi du 11 août 1936, stipule qu'il doit être pourvu à l'établissement d'une école dans les hameaux éloignés du chef-lieu ou de toute autre agglomération d'au moins 3 km. (non pas à vol d'oiseau mais d'après le parcours réel : Cir. 14 juin 1892) et réunissant un effectif d'au moins 15 enfants d'âge

scolaire. La circulaire du 27 mai 1888 précise qu'il ne faut pas confondre les écoles de hameau avec les écoles de faubourg dans une agglomération urbaine ou, dans une vaste commune, avec les écoles dites parfois « de section » par opposition à celle qui est réputée « de chef-lieu »¹. Le mot hameau doit être pris dans son sens usuel ; il désigne, dans les communes rurales, la réunion de quelques habitations isolées.

Aux termes de l'article 12 de la loi organique, la circonscription d'une école de hameau peut s'étendre sur plusieurs communes. Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine (L.O. art. 11). Le Conseil départemental ne peut prescrire ce rattachement ou l'extension de la circonscription d'une école de hameau sur le territoire de plusieurs communes que si l'une au moins des localités intéressées y consent (D. 11 avril 1887, art. 22)

Lorsque des hameaux voisins les uns des autres et appartenant à des communes limitrophes, sont situés à plus de 3 km. des chefs-lieux respectifs et forment ensemble un centre de population comprenant un effectif d'au moins 20 enfants d'âge scolaire, le Conseil départemental peut, malgré l'avis contraire des Conseils municipaux, réunir ces hameaux en une circonscription qui sera pourvue d'une école (D. 7 avril 1887, art. 23).

Il résulte d'un avis du Conseil d'Etat du 27 juin 1888 qu'en raison des pouvoirs généraux reconnus au Conseil départemental par la loi de 1886, il entre dans les attributions de ce dernier, lorsqu'une commune réunit les conditions pour avoir une école de filles et une école de hameau, de décider laquelle des deux doit fonctionner, s'il estime que les besoins scolaires ne justifient pas leur existence simultanée.

1. Le mot de section désigne ici une fraction de commune mais n'a pas de rapport avec la division administrative qui porte ce nom.

Tels sont les principes généraux qui fixent les obligations des communes en ce qui concerne la création des écoles élémentaires. Nous avons maintenant à étudier la procédure instituée par la loi pour l'application de ces principes, procédure applicable, d'ailleurs au cas où, au lieu d'une école, il s'agit d'établir une simple classe.

§ 2. *Procédure*

Deux cas sont à envisager :

1^o *La création d'une école ou d'une classe dans une seule commune ;*

2^o *Dans une circonscription s'étendant sur plusieurs communes.*

1^o Le Conseil départemental ne peut être saisi d'une demande de création d'école ou de classe que par le Préfet (D. 7 avril 1887, art. 1^{er}, S., *Lois annotées* de 1888, p. 261), qui agit, soit sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, soit sur la demande de la commune, après avis de l'Inspecteur d'Académie. Dans le premier cas, le Préfet invite le Maire à provoquer, dans le délai d'un mois, une délibération du Conseil municipal sur la création proposée (D. 1887, art. 3). Si l'avis du Conseil municipal est favorable, le Préfet porte la demande de création devant le Conseil départemental à sa plus prochaine session. Si, au contraire, il est défavorable ou s'il n'y a pas eu de délibération dans le délai d'un mois, le Préfet consulte la délégation cantonale et saisit ensuite le Conseil départemental auquel il transmet le dossier de l'affaire.

Ce dossier comprend le rapport de l'Inspecteur d'Académie, la délibération du Conseil municipal, le plan topographique de la commune, avec indication, s'il y a lieu, des écoles déjà établies, l'avis de la délégation cantonale.

gation cantonale et enfin, s'il s'agit de créer une école spéciale de filles, le relevé des deux derniers dénombremments officiels de la population.

La décision du Conseil départemental, quelle qu'elle soit, est soumise à l'approbation du ministre de l'Education Nationale (art. 4). Si le Conseil départemental ou le ministre estiment que le service scolaire peut être légalement assuré par un autre moyen que celui qui est proposé, le Préfet ordonne une nouvelle instruction (art. 5).

La création de l'école ou de la classe décidée par le Conseil départemental et approuvée du ministre, est notifiée au Maire par les soins du Préfet (art. 6).

2° Dans le cas où la création intéresse plusieurs communes, l'instruction de l'affaire peut être provoquée soit par une ou plusieurs communes intéressées, soit par l'Inspecteur d'Académie, soit enfin par le Conseil départemental ou le ministre (D. 7 avril 1887, art. 25). Dans les deux premiers cas la demande doit être adressée au Préfet et accompagnée : 1° d'un plan d'ensemble de la circonscription scolaire ; 2° d'un certificat de l'agent voyer constatant que tous les groupes d'habitation compris dans la circonscription ne sont pas éloignés de plus de 3 km. de l'école et indiquant l'état des voies de communication (art. 26).

Le Préfet, après avis de l'Inspecteur d'Académie, invite les Maires qui ne se sont pas joints à la demande, à faire délibérer les Conseils municipaux, lesquels devront indiquer la proportion dans laquelle ils estiment que leurs communes doivent contribuer aux dépenses d'établissement et d'entretien de l'école (art. 29). Sur le vu des extraits de ces délibérations, que les Maires devront lui adresser dans le délai d'un mois, ou à l'expiration de ce délai, le Préfet saisit le Conseil départemental qui décide de la création de l'école et constate l'accord intervenu pour la

répartition des frais ou qui, à défaut d'accord, donne son avis sur cette répartition. La décision du Conseil départemental est ensuite soumise à l'approbation du ministre (art. 30).

Si elle est favorable, le Préfet fixe la proportion dans laquelle chaque commune devra contribuer aux frais d'établissement et d'entretien de l'école. Il doit être tenu compte pour cela de la valeur du centime dans les communes intéressées et du chiffre de la population de chacune d'elles à l'intérieur de la circonscription scolaire. L'arrêté du Préfet est notifié aux communes en même temps que la décision du Conseil départemental (art. 31).

L'école étant ainsi juridiquement établie, il va falloir procéder maintenant à son édification matérielle. C'est à la commune qu'il appartient d'y procéder dans les conditions que nous allons étudier au cours de la section suivante.

DEUXIÈME SECTION

CRÉATION MATÉRIELLE D'ÉCOLES OBLIGATOIRES

S'il appartient au Conseil départemental de choisir le siège de l'école, c'est le Conseil municipal qui, sous réserve de l'autorisation donnée par le Préfet, décide de son emplacement¹.

Après quoi la commune doit fournir un local convenable tant pour les instituteurs que pour la tenue de l'école (D. 1887, art. 12). Nous examinerons dans les paragraphes suivants d'abord ce qu'il faut entendre par local convenable, ensuite les moyens que la commune peut avoir et la procédure qu'elle doit

1. Au cas où un changement d'emplacement serait projeté par le Conseil municipal, il conviendrait d'appeler le Conseil départemental à vérifier si la translation constitue ou non un changement de siège (Avis du Conseil d'Etat, 2 juillet 1889).

suivre pour mettre à la disposition du service de l'enseignement primaire un local répondant aux nécessités de ce service.

§ 1. *Le local convenable*

Le local convenable est celui dans lequel le service public de l'enseignement peut fonctionner normalement et au mieux des intérêts matériels et moraux des élèves et des maîtres. Il doit pour cela satisfaire à certaines conditions dont les principales, relatives notamment à l'hygiène, sont amenées à varier suivant les progrès de la civilisation. C'est ainsi que les règles énumérées dans la circulaire du 18 janvier 1887 pour l'aménagement des écoles primaires élémentaires, ont été renouvelées par les instructions du ministre de l'Education nationale en date du 24 août 1936 (*J.O.*, 28 août 1936). Ces règles n'ont d'ailleurs rien d'obligatoire et sont données à titre purement indicatif ; mais tout l'effort des communes doit tendre à l'édification de locaux scolaires spacieux et aérés, en tous points conformes aux prescriptions ministérielles. Elles sont assurées dans ce cas d'obtenir l'assentiment de l'administration supérieure.

Aux termes de la circulaire du 24 août 1936, toute école primaire élémentaire doit avoir :

1^o Un vestibule pouvant servir de vestiaire-lavabo, et dans les écoles de plus de deux classes, un vestibule distinct du vestiaire ;

2^o Une ou plusieurs classes de quarante places ; dans les écoles à plusieurs classes, si possible, un atelier de travaux manuels pour les garçons et une salle d'enseignement ménager pour les filles ;

3^o Une cour de récréation et un préau couvert ;

4^o Des privés et des urinoirs ;

5^o Une salle de douches ;

6^o Une cantine scolaire ;

7° Une salle pour l'examen médical des élèves. Dans les groupes scolaires, la salle de douches, la cantine et la salle d'examen médical pourront être communes aux diverses écoles du groupe ;

8° Dans les écoles rurales, un jardin scolaire, et, dans les villes un terrain de jeux ;

9° Un logement pour le directeur ou la directrice et autant que possible, des logements pour les instituteurs adjoints ;

10° Dans les écoles de quatre classes et plus, un bureau pour le directeur et la directrice, une salle d'attente pour les parents, une salle de dessin et, le cas échéant, un logement pour la concierge. Enfin, si l'on peut, une grande salle commune pour les enseignements collectifs pré-scolaires et post-scolaires.

Les instructions continuent en précisant de la façon la plus détaillée les conditions générales de salubrité, de superficie¹, de disposition et de construction des locaux, et les conditions particulières que doivent remplir les différentes pièces de l'école. Nous ne saurions énumérer ici toutes ces prescriptions qui, d'ailleurs, ne diffèrent pas sensiblement de celles de 1887. Les trois innovations les plus importantes sont relatives à la salle de douches, à la cantine et à la salle d'examen médical.

Toute école devra désormais, si possible, posséder une salle de douches avec cabines séparées, s'éclairant directement sur l'extérieur et placée de manière à être efficacement chauffée et ventilée. Le sol et les parois en seront imperméables et à angles arrondis. L'écoulement et l'évacuation des eaux devront être assurés de façon parfaite. Un appareil distributeur

1. Art. 2. — « La superficie du terrain sera évaluée à raison de dix mètres cubes par élève, non compris le jardin et le terrain de jeux ; elle ne pourra toutefois avoir moins de 500 mètres cubes ». Il eut été plus conforme aux règles du système métrique de parler ici de mètres carrés.

assurera une température constante de l'eau. Il y aura trois cabines de déshabillage par cabine de douche et le nombre des pommes de douche sera proportionné à l'effectif scolaire (art. 25).

Toute école devra posséder aussi une cantine. Dans les écoles à une ou deux classes, une pièce servira de cuisine-réfectoire ; dans les autres, la cuisine et le réfectoire seront distincts. Pour poser les paniers on établira le long des murs, à hauteur moyenne d'enfants, des tablettes à claire-voie ou grillagées avec casiers destinés à loger — à l'abri de la poussière — les serviettes de table. Dans la cuisine ou le réfectoire seront installées des armoires à deux corps renfermant la vaisselle, les couverts et approvisionnements divers (art. 26).

Enfin la pièce destinée aux visites médicales devra être largement éclairée, ventilée et chauffée, comporter une armoire fermant à clef pour la pharmacie et les fiches sanitaires, une toise, une bascule médicale et tous les appareils nécessaires à la mensuration. Elle aura 5 mètres de long au moins afin de permettre utilement l'examen de la vue des enfants (art. 27).

La composition du logement des instituteurs et institutrices a été réglée par le décret du 25 octobre 1894.

Enfin le décret du 29 janvier 1890¹ a rendu obligatoire pour les communes l'achat à l'usage des écoles élémentaires, en dehors du mobilier convenable, d'un matériel d'enseignement comprenant un tableau noir avec ses accessoires, une armoire-bibliothèque pour le dépôt des cahiers, des livres, des documents administratifs et des fournitures scolaires ; un tableau du système métrique, une carte murale de la France et, dans les écoles de filles, l'étoffe nécessaire à l'enseignement élémentaire de la couture (art. 1^{er}). Ce même

1. S., *Lois annotées* de 1890, p. 759.

décret a mis à la charge de la commune la fourniture d'un registre matricule pour l'inscription des élèves admis à l'école; d'un registre d'appel pour la constatation journalière des absences; du registre d'inventaire; du catalogue des livres de la bibliothèque scolaire avec le registre des entrées et sorties et enfin tous les imprimés nécessaires à l'exécution de la loi du 28 mars 1882 sur l'obligation scolaire (art. 5 et 6).

Si, faute de s'être conformée aux règlements, la commune avait commis une imprudence ou une négligence ayant entraîné un dommage pour autrui, elle pourrait être rendue responsable civilement de ce dommage conformément à l'article 1382 du Code civil.

Mais l'Etat lui-même peut être tenu de supporter tout ou partie de la responsabilité engagée, car il doit veiller à ce que les locaux scolaires soient installés dans les meilleures conditions d'hygiène et de sécurité ¹.

§ 2. Réalisation de l'école. Moyens. Procédure

S'il existe dans la localité un immeuble où l'école puisse être installée d'une façon satisfaisante, la commune peut, lorsque cet immeuble ne lui appartient pas et si elle est à même de le faire, s'en rendre acquéreur ou le louer à bail, puis l'aménager comme il convient. Sinon, il n'y a qu'une façon pour elle de remplir son obligation, c'est de construire.

Lorsqu'elle refuse de procéder à l'édification ou à l'aménagement des locaux scolaires, il faut recourir à la procédure d'office, suivant les règles que nous étudierons dans le prochain paragraphe. Nous supposons d'abord — ce qui est le cas le plus fréquent — que la commune ne refuse pas son concours et nous

1. Cf. Cons. d'Etat, 18 juillet 1930, *Moreau, Rec. arrêts*, p. 769 (Machine-outil non protégée); Cons. d'Etat, 21 mai 1931, *Sébault, Rec. arrêts*, p. 560 (Poêle non entouré d'une grille).

examinerons la procédure à suivre dans les deux cas suivants :

A. Lorsque l'école ne doit desservir qu'une seule commune ;

B. Lorsqu'elle doit desservir plusieurs communes.

A. Quand le Conseil départemental, approuvé du ministre, a décidé la création de l'école ou de la classe, le Préfet notifie cette décision au Maire de la commune intéressée et prescrit en même temps la convocation du Conseil municipal pour qu'il ait à délibérer dans le plus bref délai sur les moyens de pourvoir à l'établissement de cette école ou de cette classe et au logement des maîtres ; ces moyens, classés par ordre d'économie croissante, sont les suivants :

Construction de locaux nouveaux ;

Acquisition ou location et aménagement d'immeubles ;

Aménagement d'immeubles appartenant à la commune.

Quel que soit le moyen choisi, qu'il s'agisse d'une construction nouvelle ou d'un simple aménagement de locaux existants, le Maire fait établir un avant-projet, avec prévision des dépenses, lequel sera soumis au Comité départemental des constructions scolaires tel qu'il a été réorganisé par le décret du 10 décembre 1936 (*J.O.*, 16 janvier 1937). Jusqu'à la promulgation de ce décret, il ne pouvait être présenté au comité des constructions scolaires que des projets complets, ayant souvent entraîné de longues études et des frais élevés¹. Cet inconvénient sera désormais évité grâce à un examen préalable du projet. Le comité est notamment chargé de formuler son avis sur l'opportunité ou la nécessité de la construction projetée, sur le choix de l'emplacement proposé. Il doit s'assurer

1. D. 28 oct. 1932, abrogé par D. 10 déc. 1936, art. 7.

qu'aucun immeuble public existant ne peut, après aménagement ou réparation, satisfaire aux besoins de l'enseignement et documenter les communes sur les différents types et modèles concernant les constructions, le mobilier et l'outillage scolaires (D. 10 décembre 1936, art. 4).

L'avant-projet ayant fait l'objet d'un avis favorable, le Maire fait établir les plans et devis, les fait adopter, ainsi que les conditions de location ou d'acquisition, s'il y a lieu, par le Conseil municipal qui doit voter les crédits nécessaires, et soumet ensuite le dossier à l'Inspecteur d'Académie. Sur le rapport de l'Inspecteur et après un nouvel avis du Comité départemental des constructions scolaires, le Préfet décide s'il sera donné suite au projet ou si le Conseil municipal devra en présenter un autre (D. 7 avril 1887, art. 7 ; S., *Lois annotées* de 1888, p. 261).

Lorsque le Conseil municipal a décidé de demander une subvention à l'Etat (c'est le cas normal), le Préfet porte la demande de subvention au Conseil général dans sa plus prochaine session et adresse ensuite le dossier de l'affaire au ministre de l'Education nationale (art. 10).

Le décret du 3 septembre 1932 avait institué au ministère un comité consultatif chargé d'examiner les plans et devis des constructions scolaires susceptibles d'être subventionnées par l'Etat. Ce comité consultatif n'existe plus. Il a été remplacé par le comité central des constructions, du mobilier et de l'outillage scolaires, institué par le décret du 6 janvier 1937 (*J.O.*, 16 janvier 1937) et dont les attributions sont sensiblement les mêmes.

Le comité central peut proposer aux collectivités demanderesses toutes modifications de leurs projets qui seraient exigées soit par les prescriptions réglementaires, soit par l'intérêt de l'enseignement, de l'hygiène, de l'art ou des finances publiques (D. 6 janvier 1937, art. 11).

Afin de permettre un contrôle sérieux des conditions d'hygiène dans lesquelles la future école sera établie, le dossier soumis au ministre doit contenir, en plus des pièces administratives, techniques et financières qu'énumèrent les circulaires du 15 mars 1924 et 15 septembre 1928¹, une analyse complète de l'eau, faite par un géologue, un chimiste et un bactériologiste désignés par l'administration départementale et soumise ensuite à la commission sanitaire. Les frais de cette triple consultation pourront être compris dans le total de la dépense scolaire (Cir. 5 août 1913).

Il faut attendre la décision du ministre pour procéder à l'acquisition, à la location ou pour commencer les travaux de construction ou d'aménagement des locaux scolaires.

C'est le Maire qui passe tous les contrats au nom de la commune ; en cas de location, le bail doit être rédigé par écrit (D. 7 avril 1887, art. 9), mentionner l'affectation du local au service scolaire, et stipuler, par une clause spéciale, à qui incomberont les réparations (Cir. 7 janvier 1928).

Le comité départemental des constructions scolaires est chargé d'organiser des achats en commun de mobilier et de matériel, d'accord avec les municipalités intéressées (D. 10 décembre 1936, art. 4).

L'emploi des subventions, si elles ont été accordées, est contrôlé par un inspecteur désigné par le ministre et les frais de l'inspection sont compris dans les prévisions du devis (D. 7 avril 1887, art. 12).

B. La procédure est plus compliquée quand il s'agit d'une école destinée à desservir plusieurs communes.

C'est le Maire de la commune sur le territoire de laquelle l'école sera établie qui fait dresser les plans

1. Cf. *infra*, II^e partie, chap. II, 3^e section : Subventions.

et devis des travaux de construction et d'appropriation et les soumet à l'examen du Conseil municipal en l'invitant à voter les crédits nécessaires. Il transmet ensuite les pièces et la copie des délibérations au Préfet (D. 7 avril 1887, art. 32). Celui-ci, après avoir consulté l'Inspecteur d'Académie sur le choix du local, communique les plans et devis aux autres localités intéressées en les priant de fournir leurs observations, s'il y a lieu, dans le délai d'un mois et de voter les crédits. A l'expiration du mois le Préfet, après avis du comité départemental des constructions scolaires, approuve le projet. Le Maire de la commune où est situé l'immeuble passe les contrats au nom de cette commune ; lorsqu'il a fallu procéder à une acquisition ou à une location, la convention doit porter mention de l'affectation du local au service scolaire et du droit de jouissance des communes intéressées (art. 34).

Si, pour l'établissement de l'école, les Conseils municipaux ne sont pas d'accord sur les moyens ou les travaux à exécuter, ils sont mis en demeure par le Préfet de délibérer à nouveau dans le délai de deux mois et peuvent provoquer une conférence intercommunale, conformément à l'article 117 de la loi du 5 avril 1884¹. A défaut d'accord à l'expiration de ce délai, il est procédé d'office à l'établissement de l'école (art. 36), selon les règles générales que nous allons énoncer.

§ 3. *Procédure d'office*

Cette procédure, réorganisée par la loi du 10 juillet 1903², revêt les modalités suivantes :

Au cas où le service peut être assuré par une loca-

1. S., *Lois annotées de 1884*, p. 553.

2. S., *Lois annotées de 1904*, p. 658.

tion, deux mois après une mise en demeure adressée à la commune et restée sans effet, le Préfet fait passer le bail par le Maire ou, sur son refus, par un délégué spécial qui ne peut engager la commune pour plus de trois ans (L. 10 juillet 1903, art. 1^{er}). Si on ne trouve pas dans la localité l'immeuble voulu, le Préfet met le Conseil municipal en demeure de choisir, dans les deux mois, un emplacement et de désigner un architecte pour la construction d'un bâtiment d'école. Lorsque le Conseil municipal s'exécute et que l'emplacement choisi par lui est accepté, un nouveau délai de deux mois lui est imparti pour arrêter les plans et devis et voter les ressources nécessaires. Sinon le Préfet s'en charge et soumet le projet au Conseil municipal en l'invitant à l'approuver et à voter les crédits pour son exécution dans le délai d'un mois. Faute de quoi le Préfet approuve lui-même le projet et indique comment il sera pourvu à la dépense (art. 2).

Les mêmes règles sont applicables au cas où, pour éviter une construction, le Préfet croit devoir procéder à l'acquisition et à l'appropriation d'un immeuble (art. 5).

Notons que la procédure de construction et d'appropriation d'office prévue par la loi du 10 juillet 1903 ne joue pas seulement en cas de refus de la municipalité de procéder à l'établissement d'une école obligatoire, mais encore lorsqu'il s'agit d'assurer, contre la volonté du Conseil municipal, la continuité du service scolaire. Ainsi, lorsqu'une école communale est installée dans un local dont la commune n'est pas propriétaire et sans qu'un acte régulier garantisse sa jouissance pour une durée déterminée, l'administration peut mettre la municipalité en demeure d'assurer la stabilité de l'école au moyen d'une construction, d'une acquisition ou d'une location et, en cas de refus, l'y contraindre d'office (Avis du Cons. d'Etat, 2 juillet 1891).

De même lorsque, pour une cause quelconque, le

local scolaire devient impropre à son usage, le Préfet, sur le rapport de l'Inspecteur d'Académie et après avis du Conseil départemental met la commune en demeure de faire dresser les plans et devis des travaux pour l'appropriation de l'immeuble et de pourvoir à la dépense. Il fixe le délai dans lequel ces travaux devront être exécutés. En cas de refus de la part de la municipalité, il procède d'office à l'exécution des aménagements nécessaires (D. 7 avril 1887, art. 19).

Ainsi la commune ne peut-elle se soustraire à ses obligations et refuser de fournir au service de l'enseignement primaire un local convenable.

Ce local doit être visité, avant l'ouverture de l'école, par l'Inspecteur primaire de la circonscription qui adresse à ce sujet un rapport à l'Inspecteur d'Académie. Si le rapport est défavorable, le Préfet statue après avis du Conseil départemental (D.O. art. 13). Dans le cas où les travaux de construction ou d'appropriation sont exécutés conformément aux plans et devis approuvés par le Préfet ou par le ministre, la visite de l'Inspecteur primaire n'est pas nécessaire (D. 7 avril 1887, art. 15).

La date d'ouverture de toute école ou de toute classe nouvelle est fixée par arrêté spécial du ministre de l'Education nationale, pris sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie (D. 11 décembre 1932). En cas d'urgence, le ministre peut autoriser une ouverture de classe à titre provisoire (Cir. 22 juin 1926, 30 mai 1929).

TROISIÈME SECTION

SUPPRESSION D'ÉCOLES OBLIGATOIRES

La suppression d'une école ou d'une classe est soumise aux mêmes formalités que sa création (D. 7 avril 1887, art. 21).

L'arrêté ministériel approuvant l'établissement d'une école confère un droit à la commune et ne peut être purement et simplement rapporté, même si l'école n'a pas encore fonctionné; il faut obligatoirement passer par la formalité de la suppression (Cons. d'Etat, 12 novembre 1915, *Ville de Digne, Rec. arrêts*, p. 313).

C'est le Conseil départemental qui ordonne la fermeture, sous réserve de l'approbation du ministre (L.O. art. 13). Ses pouvoirs, toutefois, ne sont pas aussi étendus qu'en matière de création d'écoles : ils sont subordonnés au principe suivant lequel une école obligatoire ne peut être supprimée, contrairement à l'avis du Conseil municipal, que si les conditions qui l'ont fait déclarer obligatoire ont cessé d'exister (Avis du Cons. d'Etat, 27 juin 1888).

Il suit de là que le Conseil départemental ne saurait de sa propre autorité priver la commune de son école de chef-lieu. Il peut seulement supprimer, même contre la volonté des Conseils municipaux, mais sous réserve de l'approbation ministérielle, des emplois d'instituteurs ou d'institutrices dans des écoles qui, ayant deux classes, reçoivent moins de 50 élèves, trois classes, moins de 80, quatre classes, moins de 120, cinq classes, moins de 160, six classes, moins de 200 (L. 30 mai 1899, art. 36).

La suppression d'une école de chef-lieu ne peut être prononcée que par arrêté ministériel et seulement dans certains cas prévus par le législateur. C'est ainsi, nous l'avons vu en étudiant le régime de l'école mixte, que le décret du 5 juin 1934 a, sous certaines conditions, autorisé la fermeture provisoire par le ministre d'une des écoles spéciales d'une même commune, ou de l'une des écoles mixtes de deux communes limitrophes.

Mais il résulte également du principe énoncé plus haut que le Conseil départemental peut supprimer d'office l'école spéciale de filles d'une commune de plus de 500 habitants lorsque, par l'établissement d'une

ou de plusieurs écoles de hameau, la circonscription scolaire du chef-lieu a été réduite de telle sorte qu'une école mixte peut y suffire (Avis du Cons. d'Etat, 27 juin 1888). Il peut également prononcer, malgré l'avis du Conseil municipal, la suppression d'une école de hameau dont la loi avait cependant rendu l'établissement obligatoire, car aucune disposition législative ne limite en cette matière le droit d'appréciation conféré au Conseil départemental et au ministre par l'article 13 de la loi organique¹.

Précisons en terminant que la suppression d'une école entraîne seulement sa fermeture et non la désaffectation des locaux. L'école supprimée, le local reste affecté au service de l'enseignement primaire et la commune ne peut en disposer librement. Au contraire, une fois la désaffectation intervenue, elle peut vendre ou utiliser à son gré l'ancienne école comme n'importe quel autre immeuble non affecté à un service public, dont elle serait propriétaire (R.E. 20 avril 1935).

La désaffectation est prononcée par une délibération du Conseil municipal qui ne devient exécutoire qu'après approbation préfectorale (L. 5 avril 1884, art. 68). L'Inspecteur d'Académie est appelé à donner son avis.

1. Cons. d'Etat, 15 décembre 1911, *Roumagnac*, *Rec. arrêts*, p. 1203.

CHAPITRE II

LES COMMUNES ET LE FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES OBLIGATOIRES

Il ne suffit pas que l'école soit convenablement aménagée, il faut encore qu'elle fonctionne, c'est-à-dire que l'enseignement primaire y soit donné d'une façon normale et continue. Ce fonctionnement va engendrer de nouvelles obligations pour la commune qui est chargée de pourvoir à toutes les conditions matérielles nécessaires à la marche du service, mais qui a, par contre, certains droits sur les locaux dont elle est propriétaire.

Les questions techniques et les dépenses qu'elles entraînent, telles que le traitement des instituteurs, ne sont pas de son ressort. Il en est quelques unes, cependant, qui relèvent de ses attributions et qui font du Conseil municipal et du Maire de véritables collaborateurs du service public de l'enseignement primaire ; la plus importante de ces fonctions, et que pour cette raison nous étudierons à part, est la surveillance de la fréquentation scolaire. La loi du 11 août 1936 a, d'ailleurs, considérablement réduit le rôle de la municipalité sur ce point.

Le présent chapitre sera divisé en trois sections, la première consacrée aux charges incombant à la commune du fait du fonctionnement de l'école, la deuxième à ses attributions relatives au service de l'enseignement primaire et la troisième à la question de l'obligation scolaire.

PREMIÈRE SECTION

DÉPENSES COMMUNALES POUR LE FONCTIONNEMENT
DES ÉCOLES PRIMAIRES ÉLÉMENTAIRES

Le législateur a rendu obligatoire pour la commune les dépenses suivantes (L. 19 juillet 1889 ; S., *Lois annotées* de 1890, p. 739) :

1° La *location*, s'il y a lieu, et *l'entretien des bâtiments scolaires* (L.O. art. 14 et L. 1889, art. 4).

L'entretien consiste à faire toutes les réparations qui s'imposent et à tenir les classes dans un état constant de propreté et de salubrité.

Les réparations et les travaux d'entretien doivent être effectués, sauf urgence, pendant les grandes vacances.

Lorsque le local est loué, les grosses réparations sont d'ordinaire à la charge du propriétaire (le bail doit d'ailleurs préciser dans quelles conditions) ; la municipalité doit s'entendre avec ce dernier pour qu'il effectue les travaux nécessaires et, au cas de refus de sa part, l'assigner immédiatement devant les tribunaux (Cir. 7 janvier 1928). La commune prend à sa charge, sauf stipulation contraire, les menues réparations.

Quand l'immeuble lui appartient, elle doit faire effectuer en temps utile toutes les réparations qui s'imposent. En cas de carence du Conseil municipal, le Préfet, sur rapport de l'Inspecteur d'Académie, invite la commune à faire exécuter les travaux dont l'Inspecteur primaire a constaté l'urgence. Si elle refuse, le Préfet, après une mise en demeure, prononce, s'il y a lieu, l'interdiction du local et fait procéder aux travaux en inscrivant d'office la dépense au budget communal (D. 7 avril 1887, art. 19 et Cir. 7 janvier 1928).

Les communes, pour les grosses réparations, peuvent

bénéficier des subventions de l'Etat. Lorsque le mauvais état des locaux provient de la négligence des municipalités, cette négligence peut être sanctionnée par une réduction des secours.

Quand une école dessert plusieurs communes et que les locaux où elle est installée appartiennent à l'une d'elles, les Conseils municipaux doivent fixer une indemnité annuelle à payer à la commune propriétaire par chacune des autres localités intéressées. S'ils ne peuvent s'entendre pour la fixation de cette indemnité ou pour la contribution de chacune des communes à l'entretien de l'école, le Préfet statue, après avis du Conseil départemental. Il statue dans les mêmes conditions, en cas de location des locaux scolaires, sur la répartition du montant du loyer entre les différentes communes intéressées, à défaut d'accord des Conseils municipaux (D. 7 avril 1887, art. 34 et 35).

Au point de vue de l'hygiène dans laquelle doivent être tenus les locaux scolaires, disons notamment que les classes doivent être lessivées et blanchies tous les ans (Règlement du 18 janvier 1887, art. 13).

2° *Les frais de chauffage et d'éclairage des classes* (L.O. art. 14 et L. 1889, art. 4, § 3). Il faut comprendre dans ces frais la préparation et l'entretien des foyers (R.E. 5 août 1925), ainsi que la livraison et le débit du bois (Cir. 19 décembre 1929).

3° *Les frais de balayage et de nettoyage des écoles* dans les communes ou fractions de communes dont la population agglomérée est de 500 habitants au moins (L. 1889, art. 4, § 4). Le balayeur est un employé communal nommé et révoqué par le Maire (L. 5 avril 1884, art. 88). Il est assujéti à la loi sur les Assurances sociales.

Dans les autres communes, le balayage est assuré par les élèves, à tour de rôle, ou par leurs familles (Cir.

6 juin 1906). Le balayage leur est imposé comme un devoir social, jamais comme punition (Cir. 31 juillet 1902).

4° *L'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement*, y compris les registres et imprimés à l'usage des écoles imposés par le décret du 29 janvier 1890 (L.O. art. 14, et L. 1889 art. 4, § 5 et 6).

5° *Le traitement des maîtresses de couture dans les écoles mixtes dirigées par un instituteur*. Les écoles mixtes doivent en principe avoir à leur tête une institutrice ; toutefois, le Conseil départemental peut, à titre provisoire¹, permettre à un instituteur de diriger une école de cette nature, à condition qu'il lui soit adjoint une maîtresse de couture (L.O. art. 6). La loi du 26 juillet 1893, art. 46, fait une obligation aux communes de payer l'indemnité annuelle allouée à cette dernière. Le taux de l'indemnité est fixé par le Préfet sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, sans qu'elle puisse, toutefois, dépasser 400 francs par an (D. 2 août 1890, art. 8 et D. 21 avril 1925). La maîtresse de couture est obligatoirement inscrite à la Caisse des Assurances sociales.

6° *Le logement des maîtres ou les indemnités représentatives* (L.O. art. 14, et L. 1889 art. 4, § 2)².

Toute commune, nous l'avons dit, doit fournir à chaque instituteur un logement convenable, dont la composition a été réglée par le décret du 25 octobre 1894. Ce logement, que la municipalité n'est pas obligée

1. L'installation définitive d'un instituteur dans une école mixte serait illégale (Cons. d'Etat, 26 mai 1933, *Sieurs Oger et autres*, *Rec. arrêts*, p. 575).

2. L'indemnité de résidence que l'art. 11 de la loi de 1889 avait mis à la charge des communes est, depuis la loi de finances du 31 mars 1931 (art. 67), supportée par l'Etat.

de garnir, doit être complètement séparé des classes (Cir. 24 août 1936). L'attribution en est faite à chaque instituteur par la commune sous réserve de l'assentiment de l'Inspecteur d'Académie et du Préfet (R.E. 29 janvier 1925).

Lorsque la commune se trouve dans l'impossibilité de fournir au maître un logement convenable, elle doit lui allouer une indemnité.

C'était l'Etat qui, par exception, supportait cette indemnité représentative lorsqu'il s'agissait d'écoles auxquelles le décret du 27 mars 1922 donne le nom d'écoles annexes : ce sont des établissements primaires où les normaliens s'exercent à la pratique de l'enseignement et qui, contrairement aux autres écoles d'application, sont installées dans les locaux mêmes de l'école normale. Le décret du 30 octobre 1935 a supprimé cette anomalie et a mis à la charge des communes qui ne peuvent offrir aux maîtres de ces écoles annexes le logement en nature, la compensation pécuniaire qui leur est due.

L'indemnité de logement est fixée par le Préfet après avis du Conseil municipal et du Conseil départemental de l'Instruction publique. Si la valeur locative des immeubles venait à être modifiée dans la commune, le taux de l'indemnité pourrait être révisé par le Préfet (D. 21 mars 1922, art. 1^{er} et 4). Enfin au cas où l'indemnité fixée serait insuffisante pour permettre au maître de se loger convenablement dans la commune le Préfet pourrait, sur le rapport de l'Inspecteur d'Académie et après avis du Conseil municipal et du Conseil départemental, y ajouter une somme complémentaire (D. 21 mars 1922, art. 4), dont la commune ne serait pas recevable à discuter le montant¹.

L'indemnité de logement représente un complément

1. Cons. d'Etat, 20 février 1931, *Commune d'Eycheil*, *Rec. arrêts*, p. 200.

du traitement que l'instituteur reçoit de l'Etat¹. En cas de congé pour maladie, elle est due au maître tant que son traitement n'a pas été supprimé (Cir. 25 mars 1921). Mais si l'administration a nommé un suppléant, ce dernier n'a droit ni au logement, ni à l'indemnité représentative tant que l'instituteur titulaire continue à en bénéficier (D. 29 janvier 1926).

Lorsqu'un instituteur et une institutrice mariés ensemble exercent dans la même localité ou dans deux localités distantes de 2 km. au plus, ils n'ont droit qu'à un seul logement ou à une seule indemnité, la plus élevée de celles auxquelles ils pourraient prétendre s'ils exerçaient dans deux communes différentes. Lorsque les communes sont distantes de plus de deux kilomètres, chacun des deux reçoit de la localité, siège de son école, l'indemnité à laquelle il aurait droit s'il était célibataire; s'ils ont des enfants, le père reçoit l'indemnité prévue pour les instituteurs pères de famille et la mère, l'indemnité des célibataires (D. 21 mars 1922, art. 3). Aucune des deux indemnités ne peut être réduite lorsque les deux conjoints partagent en fait le même logement (Cons. d'Etat, 20 février 1931).

Ce qu'il faut bien noter c'est que ni la commune, ni l'instituteur n'ont un droit d'option entre le logement et l'indemnité représentative : l'obligation principale de l'une, le droit de l'autre ne portent que sur le logement en nature. C'est ainsi que la commune peut être obligée à construire lorsque l'instituteur, en dépit de l'indemnité qui lui est versée, se trouve dans l'impossibilité de se loger convenablement dans la localité (Avis du Cons. d'Etat, 2 juillet 1891 et arrêt du 27 janvier 1911). Et c'est aussi la raison pour laquelle l'instituteur ne peut jamais exiger l'indemnité lorsque la commune lui offre un logement convenable

1. Cons. d'Etat, 6 juillet 1928, *Boulangier, Rec. arrêts*, p. 867.

(Cons. d'Etat, 13 mai 1931, *Béthune*, *Rec. arrêts*, p. 520).

Quand l'instituteur habite le logement fourni par la commune, il doit se comporter comme un bon locataire, dont il a tous les droits et toutes les obligations (R.E. 13 janvier 1933), celle notamment d'en payer les impôts. Le logement ne lui étant accordé que pour les motifs de service, il ne saurait en disposer en faveur de tiers, ni à titre onéreux, ni à titre gratuit (R.E. 21 février 1936).

Sa jouissance cesse du jour où sa fonction dans la commune prend fin.

A chaque changement d'occupant le logement doit être désinfecté et nettoyé par la commune (Cir. 31 janvier 1919). Celle-ci assume en outre toutes les charges du propriétaire.

Telle est la contribution obligatoire des communes au fonctionnement des écoles primaires élémentaires. C'est là le minimum que la loi exige d'elles, et si la commune refusait de le fournir, le Préfet pourrait, après une mise en demeure, inscrire d'office à son budget le crédit nécessaire au paiement des dépenses que nous avons énumérées.

Normalement, les dépenses de fonctionnement des écoles élémentaires sont payées au moyen d'un crédit spécial ouvert au budget communal sur les ressources ordinaires de la commune. Mais s'il s'agit d'une dépense urgente, impossible à prévoir et que le crédit voté par le Conseil municipal ne suffit pas à couvrir, le Maire peut, conformément à l'article 147 de la loi municipale du 5 avril 1884, les imputer sur le crédit pour dépenses imprévues¹.

Lorsque la commune refuse de se conformer à ces

1. Voir sur la question des dépenses imprévues la « *Vie communale et départementale* », juin 1935, p. 294.

prescriptions légales elle commet une faute qui peut engager sa responsabilité civile (Code civil, art. 1382) s'il en résulte un dommage pour un tiers ¹.

Mais il peut se faire que la responsabilité de l'Etat soit également engagée, en raison du devoir de surveillance qui lui incombe et des pouvoirs donnés au Préfet pour suppléer à l'inertie de la municipalité. Citons comme exemple l'arrêt du Conseil d'Etat du 4 juin 1920 ² rendu à l'occasion d'un accident survenu à un enfant d'une école primaire publique qui, ayant buté contre une souche d'arbre qui dépassait le sol, s'était crevé un œil sur un treillage métallique fermant une brèche de la cour. La commune, pour entretien défectueux de la cour de récréation, l'Etat, pour défaut de surveillance, ont été tous les deux reconnus responsables de l'accident survenu et condamnés à en supporter la charge par moitié.

DEUXIÈME SECTION ATTRIBUTIONS COMMUNALES RELATIVES AU SERVICE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE OBLIGATOIRE

Ces attributions sont réparties entre le Conseil municipal et le Maire.

§ 1. *Le Conseil municipal*

Outre les décisions qu'il doit prendre, les avis qu'il doit donner, les crédits qu'il doit voter à l'occasion des dépenses scolaires, le Conseil municipal a des droits

1. Cons. d'Etat, 4 juin 1920, *Commune de Savigny sur Braye, Rec. arrêts*, p. 559 (défaut d'entretien d'une cour). Cons. d'Etat, 20 janv. 1911, *Delpéch, Rec. arrêts*, p. 53 (refus de loger l'instituteur).

2. *Rec. arrêts*, 1920, p. 558.

à exercer au nom de la commune et des fonctions administratives à remplir.

A. *Ses droits.* — La commune étant propriétaire des locaux scolaires (nous laissons de côté le cas où elle loue les bâtiments de l'école), le Conseil municipal a sur eux un droit d'usage, dans les limites que nous allons préciser : ces limites sont posées par l'affectation de l'école au service de l'enseignement. La commune ne peut rien faire qui puisse nuire au fonctionnement de ce service, même si les locaux ne sont pas actuellement utilisés¹. Toutefois, lorsque les bâtiments scolaires sont inoccupés et inutilisables pour l'instruction, le Conseil municipal peut, avec l'approbation du Préfet et de l'Inspecteur d'Académie, en user pour une autre fin ou les louer à des particuliers, mais seulement à titre précaire, à condition que la location n'apporte aucun trouble à l'enseignement et que le prix en soit versé à la Caisse des écoles.

L'administration peut d'ailleurs à tout moment en réclamer la restitution (R.E. 16 avril 1926, 26 avril 1932). Bien entendu, la commune peut faire, même pendant la durée de l'affectation, tous les actes conservatoires de ses droits et notamment intenter les actions relatives aux immeubles scolaires, sous réserve comme toujours, de la tutelle administrative.

Les restrictions à ses droits de propriétaire cessent du jour où la désaffectation des locaux a été légale-

1. Aux termes de la loi du 13 juillet 1877, il appartient aux municipalités de veiller à ce que le logement et le cantonnement des troupes soit réparti avec égalité sur tous les habitants de la localité. Elles peuvent en conséquence disposer pour cet usage des établissements scolaires de garçons (les écoles de filles et les écoles maternelles en sont dispensées à moins que les locaux disponibles ne soient complètement isolés des pièces habitées). Le cantonnement ne peut jamais s'étendre à la partie des locaux occupés par les élèves présents et le directeur de l'école devra être consulté sur le nombre d'hommes que peut recevoir son établissement pendant la période de scolarité. Les dégâts sont à la charge du département de la Guerre (Cir. 3 mai 1893, 10 octobre 1908).

ment prononcée dans les conditions que nous avons dites (V. *supra*, p. 35).

Mais le droit de propriété de la commune sur les locaux scolaires a pour conséquence sa responsabilité civile en cas de dommages causés par suite d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction (art. 1386 du Code civil).

B. Fonctions administratives. — Autrefois le Conseil municipal nommait l'instituteur. Mais il a paru nécessaire de soustraire l'enseignement aux influences locales, de sorte qu'aujourd'hui la commune n'a plus aucune autorité sur le maître d'école.

C'est le Conseil départemental, après avis du Conseil municipal, et sous réserve de l'approbation ministérielle, qui fixe le nombre des maîtres attachés à chaque école élémentaire (L.O. art. 13). La nomination des instituteurs titulaires est faite par le Préfet, sous l'autorité du ministre et sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie (L.O. art. 27).

Si la municipalité a des motifs de se plaindre de l'instituteur, elle peut seulement en référer à l'Inspecteur d'Académie : lorsque son maintien dans la commune risque de compromettre au regard des familles les intérêts de l'école laïque, le Préfet, sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, peut alors procéder à son déplacement d'office (Cir. 6 avril 1906).

Mais le maître d'école a certains devoirs à remplir envers la municipalité. Il ne peut ni intervertir les jours de classe, ni s'absenter en dehors des vacances sans y avoir été autorisé par l'Inspecteur primaire et sans avoir donné avis de cette autorisation aux autorités locales.

Toutefois, dans les circonstances graves et imprévues, l'instituteur peut quitter la commune sans autre condition que de prévenir immédiatement l'Inspecteur primaire et les autorités du lieu ; l'absence en ce cas

ne doit pas dépasser trois jours (Règlement scolaire 18 janvier 1887, art. 23 ; Cir. 26 janvier 1927).

Pendant la classe l'instituteur ne doit, sous aucun prétexte, se laisser détourner de ses devoirs scolaires, même pour remplir les fonctions de secrétaire de mairie (auxquelles il peut légitimement prétendre, avec l'autorisation du Conseil départemental : D.O. art. 25).

Le règlement scolaire du 18 janvier 1887 oblige l'instituteur qui prononce contre un élève l'exclusion temporaire (durée de trois jours au plus) à en avertir immédiatement les autorités de la commune (art. 19).

D'autre part, en dehors de ce rôle purement passif, la municipalité est appelée à donner son avis à l'occasion de certaines décisions administratives :

1° Le Conseil municipal est invité par l'Inspecteur primaire à se prononcer sur la date des deux journées de vacances supplémentaires prévues par le règlement (Règlement scolaire 18 janvier 1887, art. 21, mod. A, 17 juillet 1922 et 21 juillet 1933).

2° Sur la demande des autorités locales, les heures d'entrée et de sortie de classe peuvent être modifiées par l'Inspecteur primaire selon les besoins particuliers du lieu et sauf recours à l'Inspecteur d'Académie (Règlement scolaire 1887 art. 6, mod. A. 9 février 1925).

3° Le Conseil municipal est appelé par le Préfet à donner son avis sur la décharge de classe du directeur ou de la directrice d'une école comprenant plus de cinq classes et un minimum de 300 élèves inscrits pour l'année précédente. Le Conseil départemental et le ministre décident souverainement et ne sont pas liés par le refus ou le silence du Conseil municipal, si ce dernier a été régulièrement requis et convoqué (D. 2 août 1890).

4° La désignation par le ministre de certaines écoles primaires publiques comme écoles d'application pour les élèves des écoles normales départementales est faite sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie,

après avis conforme du Conseil municipal ; elle est toujours révocable (D. 27 mars 1922, art. 3).

Enfin il convient d'ajouter que le Conseil municipal peut, sous le contrôle de l'administration supérieure et dans la limite des ressources dont il dispose, organiser des œuvres complémentaires, prendre toutes initiatives destinées à améliorer l'hygiène de l'école, à en compléter l'enseignement ou à en faciliter la fréquentation, dans les conditions que nous examinerons plus loin¹.

§ 2. *Le Maire*

En plus des fonctions qu'il remplit comme représentant de la commune, le Maire procède à l'installation des instituteurs, inspecte les écoles, autorise sous certaines conditions l'usage des locaux d'enseignement et enfin contribue à la surveillance de la fréquentation scolaire en dressant les listes de scolarité. Nous examinerons successivement chacune de ces attributions.

A. Installation. — Le Maire est chargé d'installer le nouvel instituteur dans sa fonction (D.O. art. 23). A défaut de cette formalité le nomination du maître n'a aucun effet administratif ou financier (R.E. 23 novembre 1917).

L'installation ne peut avoir lieu pendant les vacances (R.E. 11 mars 1932). Elle consiste dans la visite des locaux, le récolement du mobilier et la remise des clefs de l'école. Elle fait l'objet d'un procès-verbal établi en triple (un exemplaire pour le Maire, un pour l'instituteur, un pour l'Inspecteur d'Académie) et signé par les parties.

Le récolement est fait par l'instituteur de concert avec le Maire ou son délégué. Il porte sur le mobilier

1. Cf. *infra*, titre II, chapitre II.

scolaire, les livres de la bibliothèque, les archives et sur le mobilier personnel de l'instituteur et celui de ses adjoints lorsqu'il est fourni par la commune. Le procès-verbal de l'inventaire, signé par les deux parties, constitue l'instituteur responsable des objets qui s'y trouvent désignés. En cas de changement de résidence, l'instituteur provoquera, avant son départ, un nouveau recensement du mobilier (A. 18 janvier 1887, art. 11).

Pendant les vacances, le maître qui s'absente de la commune devra remettre les clefs des locaux scolaires au Maire afin que ce dernier puisse faire procéder aux réparations et aux travaux d'entretien (R.E. 6 août 1913).

En cas de refus du Maire de procéder à l'installation de l'instituteur, il appartient au Préfet d'y pourvoir d'office en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 85 de la loi municipale du 5 avril 1884¹. Mais si de son refus, que ne justifierait aucune considération tirée de l'ordre public, il était résulté pour l'instituteur un préjudice matériel ou moral, le Maire pourrait être rendu personnellement responsable du dommage qu'il aurait ainsi causé. La commune elle-même pourrait être tenue de réparer la faute dont elle se serait rendue coupable par l'intermédiaire de son représentant. Elle serait même seule responsable du dommage si, le Conseil municipal s'étant constamment associé aux actes du Maire, ceux-ci ne pouvaient être considérés comme une faute personnelle, mais exclusivement comme une faute de service².

B. Inspection. Hygiène. — Le Maire est l'une des autorités chargées de l'inspection des établissements d'instruction primaire (L.O. art. 9). Il peut visiter

1. S., *Lois annotées* de 1884, p. 553.

2. Cons. d'Etat, 20 janvier 1911, *Delpech*, S., 1911.3.137 et la note de M. Hauriou. *Rec. arrêts*, p. 53.

l'école pendant les heures de classe (Cons. d'Etat, 28 juin 1912). Son contrôle, qui ne s'exerce que sur le territoire de sa commune, est limité à l'état des locaux et du matériel, à l'hygiène, au chauffage et à l'éclairage, à la tenue des élèves. Il ne peut jamais porter sur l'enseignement (D.O. art. 140).

Toutefois, c'est par une extension des droits d'inspection du Maire que ce dernier est appelé à présider la distribution des prix lorsque c'est la commune qui a voté les crédits nécessaires à leur acquisition. Il peut se faire remplacer dans cette fonction par l'adjoint mais ne saurait choisir un autre délégué. Quinze jours avant la date fixée pour la cérémonie qui clôture l'année scolaire, le Maire fait savoir au Préfet si la municipalité entend prendre la présidence ; faute de quoi le président est désigné par le Préfet (Cir. 21 juin 1909 ; 13 juillet 1909). La municipalité n'a pas à rendre compte des raisons qui lui font refuser l'honneur qui lui est fait (Cir. 21 juin 1909).

Il appartient au Maire et, à son défaut, au Préfet d'édicter par arrêté des prescriptions intéressant la sûreté et la salubrité publiques, applicables à tous les habitants de la commune et par conséquent aux écoles (L. 5 avril 1884, art. 97). En cas d'épidémie les mesures sanitaires à prendre et, au besoin, la fermeture temporaire des écoles sont décidées par le Préfet sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie et après avis du Maire et du Conseil d'hygiène (A.O., art. 272 et Cir. 13 mars 1893, art. 1^{er}). Le Maire ne saurait, de sa propre autorité, prononcer la fermeture de l'établissement.

C. *Usage des locaux.* — La garde des locaux scolaires est confiée à l'instituteur qui ne permettra pas qu'on les fasse servir à un usage étranger à leur destination sans une autorisation spéciale du Préfet, après avis de l'Inspecteur d'Académie (A. 9 février 1925). Le

Préfet peut exceptionnellement disposer de l'école pour un service public. Mais il ne peut le faire, sans le consentement du Maire, pour la satisfaction d'intérêts privés. Les frais de nettoyage et les dégradations sont à la charge des collectivités ou des personnes qui ont usé des locaux (A. 18 janvier 1887, art. 3).

Dans les communes rurales, les notaires, à défaut d'autre salle disponible, peuvent, avec l'autorisation du Maire, faire usage des locaux scolaires (en dehors des heures de classe) pour les adjudications publiques, à condition de verser à la Caisse des écoles une redevance s'élevant à cinq ou dix francs, suivant que le montant de l'adjudication est inférieur ou non à 1.000 francs. La municipalité peut en outre exiger un droit fixe de 5 francs pour frais de nettoyage des locaux utilisés (Cir. 10 juin 1920).

D. Surveillance de la fréquentation scolaire. — Enfin le Maire procède à la confection des listes de scolarité dans les conditions que nous examinerons au cours de la section suivante.

TROISIÈME SECTION

LA COMMUNE ET L'OBLIGATION SCOLAIRE

Nous avons vu quelles sont les charges imposées à la commune pour la création et l'entretien des écoles élémentaires. Ces charges sont la conséquence nécessaire du principe posé par la loi du 28 mars 1882¹, principe qui est à la base de toute l'organisation actuelle de l'enseignement primaire et suivant lequel l'instruction est obligatoire pour tous les citoyens.

Nous examinerons dans les paragraphes suivants en

1. S., *Lois annotées* de 1882, p. 303.

quoi consiste exactement cette obligation, à qui elle s'applique et quels sont les moyens que le législateur a prévus pour la faire observer. Bien que la loi du 11 août 1936 ait considérablement réduit les attributions des municipalités en cette matière, il ne sera pas inutile, pensons-nous, d'exposer dans son ensemble cette importante question.

§ 1. *Ce qu'est l'obligation scolaire*

Elle consiste à recevoir pendant un certain nombre d'années l'enseignement primaire élémentaire, lequel peut être donné soit dans les familles, soit dans des écoles privées, soit à l'école publique. Nous ne nous occuperons ici que de ce dernier cas et nous supposerons l'enfant inscrit à l'école communale. Il ne suffit pas qu'il y soit inscrit, il faut encore qu'il fréquente régulièrement l'école aux heures de classe, soit trois heures le matin et autant le soir, généralement de 8 h. à 11 h. et de 13 h. à 16 h., à moins que, sur la demande des autorités locales, cet horaire n'ait été modifié par l'Inspecteur primaire (Règlement scolaire 18 janvier 1887, art. 6).

L'école est ouverte tous les jours sauf le jeudi, le dimanche, les jours fériés et pendant les vacances, lesquelles sont fixées de la façon suivante : le matin du 2 novembre, du 24 décembre au 3 janvier inclus, les deux jours qui précèdent Pâques et la semaine qui suit, deux mois à la fin de l'année scolaire à compter du jour fixé par le Préfet en Conseil départemental, et en outre deux journées au plus à des dates déterminées pour chaque commune par l'Inspecteur primaire après avis du Conseil municipal (Règlement scolaire, art. 21 et 22).

Tel est le contenu de la règle, voyons maintenant à qui elle s'applique.

§ 2. *Enfants soumis à l'obligation scolaire*

La loi du 28 mars 1882¹ avait rendu l'instruction obligatoire pour les enfants des deux sexes, âgés de 6 à 13 ans². Celle du 9 août 1936³, modifiant l'article 4 de la loi de 1882, a porté à 14 ans révolus la limite de la scolarité.

On admettait avant cette loi que l'obligation scolaire, en tant que mesure d'ordre public, devait s'appliquer aux enfants étrangers habitant la France. La nouvelle rédaction de l'article 4 consacre cette solution.

Sont donc soumis à la règle de l'obligation tous les enfants, français ou étrangers, âgés de 6 à 14 ans révolus et qui ne sont pas régulièrement dispensés.

Car le législateur a prévu des exemptions totales ou partielles de scolarité. Elles sont accordées dans les conditions suivantes :

DISPENSES (L. 28 mars 1882, art. 5 nouveau).

A. — Sont dispensés de droit les enfants qui reçoivent l'enseignement du second degré dans les établissements d'enseignement secondaire, primaire supérieur, technique ou agricole et ceux qui, âgés de 13 ans ou pourvus du certificat d'études primaires, sont élèves des ateliers-écoles ou des cours professionnels comportant un enseignement général conforme au programme fixé par arrêté ministériel.

B. — Sont dispensés sur la seule demande des parents ou personnes responsables les enfants âgés de 12 ans révolus qui sont occupés à des travaux

1. S., *Lois annotées* de 1882, p. 303.

2. Les enfants ne peuvent être admis, en principe, à l'école élémentaire avant l'âge de 6 ans. Toutefois, dans les communes qui n'ont pas d'école maternelle, ni classe enfantine, ils peuvent y être inscrits dès l'âge de 5 ans. La section enfantine d'une école mixte peut même recevoir des enfants de 4 ans (Cir. 10 avril 1922).

3. *Duvergier*, p. 404.

agricoles ou embarqués pour la pêche maritime, pendant des périodes de temps qui ne peuvent dépasser 12 semaines par an en dehors des vacances et dont les dates sont déterminées dans chaque département, pour chaque commune ou pour des groupes de communes, par arrêté du Préfet, sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, après avis de la Chambre d'agriculture ou du directeur de l'Inscription maritime. La durée effective de la scolarité ne doit jamais être inférieure à huit mois par an ¹.

C. — Enfin *peuvent* être exemptés pour quelque temps de la fréquentation scolaire certains enfants se trouvant dans des cas exceptionnels qu'il appartient à l'Inspecteur primaire d'apprécier. Pour obtenir cette dispense, les parents devront adresser au Maire leur demande appuyée des raisons qu'ils invoquent. Le Maire la transmettra, avec son avis, à l'Inspecteur primaire qui statuera par décision motivée, sauf approbation de l'Inspecteur d'Académie.

Tels sont les seuls cas prévus. Est tacitement abrogée la disposition de la loi de 1882 (ancien art. 15, § 3) qui dispensait, dans certaines conditions, les enfants employés dans l'agriculture d'une des deux classes de la journée.

En dehors des exemptions régulièrement obtenues, aucun enfant d'âge scolaire ne peut se soustraire à l'obligation de l'enseignement. Tel est du moins le principe ; mais son application rencontre de nombreuses difficultés résultant notamment de la mauvaise volonté ou de l'incurie des parents, parfois de leur misère ou de l'éloignement de l'école. Nous allons voir maintenant quels sont les moyens que le législateur a prévus pour surmonter ces obstacles.

1. On ne s'explique pas comment la dispense peut atteindre 12 semaines par an (c'est-à-dire trois mois) en dehors des vacances (qui sont de deux mois) sans que la durée effective de la scolarité soit, dans l'année, inférieure à huit mois. Car huit et cinq font treize. C'est un effet de la négligence avec laquelle sont actuellement préparés la plupart des textes législatifs.

§ 3. *Moyens de combattre la non-observance de l'obligation scolaire*

Il y a deux moyens de s'opposer à la non-fréquentation de l'école, deux moyens d'inégale valeur, mais tous deux nécessaires :

Le premier, et le meilleur, consiste à encourager et faciliter l'assiduité des élèves par des secours, des récompenses et des œuvres diverses : c'est pour remplir cette mission que la loi du 28 mars 1882 a rendu obligatoire dans toutes les communes un organisme indépendant de la municipalité, ayant la personnalité morale et des moyens d'action très souples et très nombreux, à savoir la *Caisse des écoles*. Nous reporterons à plus tard, au moment où nous exposerons les œuvres complémentaires de l'enseignement, l'étude détaillée de cette institution¹, et nous nous bornerons ici à exposer le deuxième moyen prévu par le législateur pour obtenir l'application du principe de l'enseignement obligatoire.

Ce deuxième moyen consiste à surveiller la fréquentation scolaire, puis à réprimer les infractions constatées. La répression, bien que délicate en pratique, s'impose afin de donner au principe sa force exécutoire, car une règle n'oblige que dans la mesure où elle est sanctionnée.

Contrôle et sanction de l'obligation scolaire.

La loi du 28 mars 1882 avait institué, dans chaque commune, pour la surveillance de la fréquentation scolaire, un corps administratif dont la loi organique de 1886 avait précisé la composition et le rôle, et qui s'appelait la Commission municipale scolaire. Mais cet organisme n'avait jamais pu fonctionner régulièrement, surtout dans les campagnes, parce que ses

1. Cf. *infra*, titre II, chap. II, 3^e section.

membres, élus pour la plupart par les conseillers municipaux, n'avaient ni l'indépendance, ni la culture juridique nécessaires à l'exercice de leur fonction.

Depuis longtemps donc une réforme s'imposait : elle a été réalisée par la loi du 11 août 1936¹ qui, en abrogeant les articles de la loi organique relatifs aux Commissions municipales, a purement et simplement supprimé ces institutions (L. 11 août 1936, art. 12). Cette loi, modifiant sensiblement celle du 28 mars 1882, a réorganisé le contrôle et la sanction de l'obligation scolaire sur les bases suivantes :

1° *Confection des listes scolaires.* — Lorsqu'un enfant atteint l'âge de six ans, ses parents, son tuteur ou les personnes responsables, doivent, dans la première quinzaine du trimestre scolaire qui suit, déclarer au Maire de la commune s'ils entendent lui faire donner l'instruction dans sa famille ou dans une école publique ou privée et, dans ce dernier cas, lui indiquer l'établissement choisi.

Les familles domiciliées à proximité de deux ou plusieurs écoles publiques ont la faculté de faire inscrire leurs enfants à l'un ou l'autre de ces établissements qu'il soit, ou non, sur le territoire de leur commune, à moins qu'il ne compte déjà le nombre maximum d'élèves autorisés par les règlements. Dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le périmètre de chacune d'elles est déterminé par arrêté du Maire ; en cas de contestation, le Conseil départemental, saisi soit par le Maire, soit par les parents, statue en dernier ressort.

Lorsqu'une famille change de résidence, elle doit, dans le mois qui suit sa réinstallation, faire inscrire ses enfants d'âge scolaire à la mairie de sa nouvelle résidence.

1. *Duvergier*, p. 407.

Dans ce cas comme dans le précédent, le Maire délivre un certificat d'inscription (L. 1882, art. 7 nouveau).

D'autre part, le directeur ou la directrice de toute école publique ou privée doit déclarer au Maire, dans la quinzaine de leur entrée, les enfants qui fréquentent leur école (L. 1882, art. 7 nouveau).

Quinze jours avant la rentrée des classes, le Maire dresse la liste de tous les enfants qui, le 30 septembre, ont de six à quatorze ans. Les listes scolaires sont complétées le premier de chaque mois, au fur et à mesure des inscriptions nouvelles ou des radiations. Les conseillers municipaux, les délégués cantonaux et l'Inspecteur primaire ont le droit de prendre connaissance et copie, à la mairie, de cette liste et le devoir d'en signaler les omissions au Maire.

Ce dernier invite les parents, tuteurs ou personnes responsables qui, sans excuse valable, auraient négligé de faire inscrire un enfant sur la liste scolaire, à se conformer immédiatement à la loi. Faute par eux de le faire dans les trois jours, le Maire inscrit d'office les enfants à une école publique de la commune, sauf réclamation des personnes responsables. Au cas d'une nouvelle négligence, soit lors d'un changement de résidence, soit pour d'autres enfants, ces personnes seraient passibles d'une amende de 11 à 15 francs et pour une troisième récidive, d'une amende de 15 à 100 francs, accompagnée éventuellement de l'interdiction pour une durée de un à cinq ans, de tout ou partie des droits civils, civiques et de famille énumérés à l'article 42 du Code pénal¹ (L. 1882, art. 9 nouveau).

1. Ce sont les droits : 1° de vote et d'élection ; 2° d'éligibilité ; 3° d'être appelé aux fonctions de juré ou autres fonctions publiques, ou aux emplois dans l'administration ; 4° de vote et de suffrage dans les délibérations de famille ; 5° d'être tuteur ou curateur, si ce n'est de ses propres enfants ; 6° d'être expert ou témoin dans les actes ou en justice.

2^o *Constatation des absences.* — L'instituteur tient, comme précédemment, un registre d'appel constatant pour chaque classe l'absence des élèves inscrits. Tout absence est immédiatement signalée aux personnes responsables qui doivent en faire connaître les motifs à l'instituteur. En outre, à la fin de chaque mois, le maître d'école adresse aux parents, qui le lui retournent après l'avoir visé, un livret scolaire mentionnant les notes obtenues par l'enfant et ses absences avec les motifs invoqués. Les parents peuvent y joindre leurs explications.

A défaut d'excuses valables et en cas de manquements répétés, l'instituteur peut avertir l'Inspecteur primaire. Il doit en tous cas adresser à ce dernier à la fin de chaque trimestre (et non plus de chaque mois) un extrait du registre d'appel avec l'indication du nombre des absences et des excuses alléguées.

Aux motifs réputés légitimes par la loi de 1882, à savoir la maladie de l'enfant, le décès d'un parent et la difficulté accidentelle des communications, la loi du 11 août 1936 ajoute la réunion solennelle de famille, la maladie transmissible ou contagieuse d'un membre de la famille, l'absence temporaire des personnes responsables lorsque les enfants les suivent et l'indigence insuffisamment secourue. D'autres circonstances exceptionnelles sont abandonnées à l'appréciation, non plus de la commission municipale puisqu'elle est supprimée, mais de l'Inspecteur primaire qui doit statuer par décision motivée, sauf recours à l'Inspecteur d'Académie (L. 1882, art. 10 nouveau).

Par une circulaire du 6 octobre 1930, le ministre de la Guerre avait confié à la gendarmerie le soin d'interpeller les enfants d'âge scolaire rencontrés pendant les heures de classe et de s'informer auprès de leur famille des raisons de leur absence. Cette prescription a été rendue obligatoire par la loi du 11 août 1936 : désormais tout enfant de six à quatorze

ans rencontré pendant les heures de classe sur la voie publique, non accompagné d'une personne qualifiée, sera conduit par les agents de l'autorité au domicile de ses parents, qui devront fournir sur son cas les justifications exigées (L. 1882, art. 4 nouveau).

3^e *Répression.* — Lorsque le relevé trimestriel du registre d'appel constatera une moyenne de quatre absences par mois sans motif légitime ni excuse jugée suffisante par l'Inspecteur primaire, celui-ci pourra envoyer le relevé des absences au Juge de paix, avec son avis motivé.

Le Juge de paix examinera les motifs invoqués, s'entourera de tous les renseignements nécessaires pour pouvoir apprécier la part de responsabilité des parents ; il signalera, s'il y a lieu, leur situation aux autorités locales et adressera, s'il le juge nécessaire, aux personnes chargées de l'enfant, une admonestation verbale ou par avertissement sans frais ; il leur rappellera la loi et les peines qu'entraînerait une nouvelle infraction (L. 1882, art. 12 nouveau).

En cas de récidive dans les douze mois qui suivront l'avertissement, les parents seront passibles d'une amende de 6 à 10 francs et pour une nouvelle récidive, d'une amende de 11 à 15 francs. Si au cours d'une année scolaire, un enfant a manqué, sans excuses valables, plus de la moitié des classes, les personnes responsables seront punies d'une amende de 16 à 100 francs et pourront, en outre, être frappées en tout ou en partie, pour une durée de cinq ans au plus, de l'interdiction de leurs droits civiques, civils et de famille, les poursuites étant engagées conformément aux lois et à la diligence de l'Inspecteur primaire.

Si malgré les condamnations précédentes, l'enfant continue à ne point fréquenter l'école, les parents pourront être déchus de la puissance paternelle et de tout ou partie des droits qui s'y rattachent, confor-

mément à l'article 2, § 6 de la loi du 24 juillet 1889, modifiée par celle du 15 novembre 1921. L'enfant pourra être déféré au Président du Tribunal pour enfants qui ordonnera à son égard, soit de le placer chez une personne digne de confiance, dans une institution charitable, dans un internat ou dans un asile approprié, soit de le remettre à l'Assistance publique dans les conditions prévues par la loi du 22 juillet 1912, article 6, § 2 et 3, sans toutefois que la durée du placement puisse dépasser une année scolaire (L. 1882, art. 13 nouveau).

Autrefois, en dehors des industriels et commerçants soumis aux règles du Livre II du Code de travail, toute personne pouvait impunément faire travailler des enfants d'âge scolaire pendant les heures où ils auraient dû fréquenter l'école; seuls les parents étaient considérés comme responsables de l'infraction. Désormais, cette responsabilité incombera également aux employeurs lesquels seront poursuivis comme complices de la personne qui a la charge de l'enfant (L. 1882, art. 14, nouveau)¹.

Les circonstances atténuantes peuvent toujours être admises et les voies de recours sont celles du droit commun (L. 1882, art. 15 nouveau).

Telles sont les règles nouvelles destinées à faire respecter le principe de l'enseignement obligatoire. Elles marquent un très réel progrès sur celles de 1882, mais ne sont pas cependant à l'abri de toute critique.

Le progrès apparaît dans la nouvelle méthode de confection des listes scolaires, souvent mal établies auparavant et dans les sanctions prévues contre la négligence des parents à cet égard. Il apparaît aussi dans la création du livret scolaire qui établira un lien

1. Cette disposition ne s'applique pas aux établissements industriels et commerciaux qui restent soumis aux règles du Code de travail.

entre les parents et l'instituteur et permettra aux premiers de se rendre compte du travail de leurs enfants ; une circulaire du 14 octobre 1881 recommandait déjà aux maîtres d'écoles l'usage d'un carnet de correspondance avec les familles, mais aucun texte n'avait, jusqu'alors, rendu ce carnet obligatoire.

D'autre part, l'établissement de la complicité en matière d'infractions scolaires et la réorganisation des pénalités applicables assureront sans doute à la répression une plus grande efficacité : en 1882, la première infraction n'était pas punie (le délinquant recevait un avertissement de la Commission municipale), la récidive était sanctionnée par l'affichage à la mairie du nom du délinquant et du fait relevé contre lui, mesure qui s'était révélée absolument inefficace ; la deuxième récidive était punie d'une amende de 11 à 15 francs, ou éventuellement, d'un emprisonnement de un à cinq jours. Actuellement, nous l'avons vu, le délinquant peut être frappé d'une amende dès la première récidive, la peine d'emprisonnement est supprimée et remplacée par l'interdiction des droits civiques et de famille ou la déchéance de la puissance paternelle, sanctions beaucoup mieux appropriées à la nature de l'infraction.

Sur ces différents points la réforme peut donc donner de bons résultats. Mais tout dépendra désormais de l'Inspecteur primaire, à qui la loi de 1936 a confié l'initiative des poursuites. Cette initiative appartenait autrefois à la Commission municipale scolaire et, par son intermédiaire, à la municipalité ; la suppression de cet organisme a donc pour effet de priver la commune des fonctions qui lui étaient indirectement dévolues ; mais comme elle se trouvait, en fait, dans l'incapacité de les remplir, il était parfaitement opportun de les lui retirer. Ce que l'on peut critiquer, par contre, c'est l'attribution qui en a été faite à l'Inspecteur primaire : peut-être eût-il mieux

valu donner l'initiative des poursuites, en même temps que la répression proprement dite, au Juge de paix dont la qualité de magistrat, la situation totalement indépendante à l'égard de la municipalité eussent offert des garanties très sérieuses. L'Inspecteur primaire, à qui la loi de 1882 avait déjà confié un rôle important (notamment pour la convocation des Commissions municipales), n'a pas toujours fait preuve d'une suffisante énergie. Comme la loi de 1936 lui laisse une pleine liberté d'appréciation et ne l'oblige en aucun cas à signaler au Juge de paix les infractions qu'il constate, il est à craindre qu'il ne se montre, à l'égard des parents, d'une excessive indulgence.

Le législateur semble bien, d'ailleurs, le pousser dans cette voie puisque, non content d'allonger la liste des motifs légitimes d'absence, il comprend parmi eux « l'indigence insuffisamment secourue ».

Il est permis de s'étonner, non seulement de l'imprécision de ces termes, qui autorisera bien des abus, mais encore du fait, ou plutôt de la situation personnelle, que la loi érige ainsi en excuse légitime pour la non-fréquentation de l'école. Exempter les enfants indigents de l'assiduité scolaire, c'est, dans l'état actuel de la civilisation, les priver du seul espoir qu'ils aient de jamais sortir de la pauvreté ; à eux plus encore qu'aux autres un minimum d'instruction paraît nécessaire.

Que l'on fasse tout pour mettre l'enseignement primaire à la portée des indigents et qu'en attendant la réalisation de cet idéal, on laisse à l'Inspecteur primaire ou au Juge de paix la possibilité d'admettre l'excuse basée sur le dénûment des parents, cela va de soi ; mais il est parfaitement inconsideré, à notre sens, de faire de l'indigence, même « insuffisamment secourue » (d'ailleurs l'indigent suffisamment secouru n'est plus indigent par définition même), une raison légitime, légale de se soustraire à l'obligation scolaire.

En réalité la loi du 11 août 1936 marque un souci plus grand de ménager les parents (surtout les parents pauvres, c'est-à-dire les plus négligents pour l'éducation de leurs enfants) que d'assurer la fréquentation de l'école. Dans ces conditions, en attendant le démenti des faits, on peut bien douter de l'efficacité de la réforme réalisée.

TITRE II

LES COMMUNES ET LES ŒUVRES FACULTATIVES

Nous avons étudié, au cours du titre précédent, les charges et les attributions communales auxquelles la municipalité ne peut se soustraire car elles sont relatives à l'application du principe de l'enseignement obligatoire. C'est là, de la part des communes, la contribution minima qu'elles doivent fournir, la précarité habituelle de leurs ressources ne permettant pas à l'Etat de leur imposer de plus lourdes charges.

Mais, réduit à ce minimum, le service de l'enseignement primaire ne répond pas aux exigences légitimes de ceux qui veulent acquérir un complément de culture et n'ont ni le temps, ni les moyens de recevoir l'instruction du second degré. Il ne répond pas davantage au désir de certains parents d'envoyer leurs enfants à l'école avant l'âge de six ans, fixé pour l'admission à l'école élémentaire. Loin de se borner à remplir leurs obligations légales, les municipalités doivent donc faire tous leurs efforts pour créer des écoles répondant à ces divers besoins. Nous verrons dans le chapitre premier quels sont les caractères de ces écoles auxiliaires et les conditions de leur établissement.

D'autre part, l'enseignement obligatoire lui-même

demande à être complété sur de très nombreux points, relatifs soit à l'instruction proprement dite, soit à l'hygiène et à la santé des élèves, soit encore aux conditions d'accès à l'école, à l'encouragement de l'assiduité scolaire... etc... Aussi le second chapitre sera-t-il consacré aux œuvres complémentaires de l'enseignement.

Toutes ces écoles, toutes ces œuvres auxiliaires ont ceci de commun qu'elles sont laissées à l'initiative entière de la commune, laquelle ne peut donc pas s'en voir imposer la charge. Seule la Caisse des écoles a été rendue obligatoire par le législateur et, à ce titre, aurait pu figurer dans le titre premier de notre étude. Mais, comme nous le verrons, il n'existe aucune sanction à cette règle et, en fait, plus de la moitié des communes ne l'ont pas encore observée. Comme la Caisse des écoles est en outre la plus importante, peut-être, des œuvres complémentaires de l'enseignement, il nous a paru légitime d'en reporter l'étude au chapitre qui leur est consacré.

Les œuvres complémentaires de l'enseignement sont laissées, avons-nous dit, à l'initiative entière des communes. Mais cette initiative est soumise à certaines conditions d'ordre technique et administratif, d'une part, et, d'autre part, à des conditions d'ordre budgétaire.

D'après l'article 145 de la loi municipale, modifié par l'article 30 du décret du 5 novembre 1926, lorsque le budget municipal pourvoyait à toutes les dépenses obligatoires et n'appliquait aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires de la commune, les allocations portées à ce budget pour les dépenses facultatives ne pouvaient être modifiées par l'administration supérieure. Mais le décret du 23 octobre 1935 (art. 3), dans le but d'éviter aux contribuables une surcharge d'impôts locaux et de contrôler d'une façon

plus étroite la comptabilité communale, décide que, même dans le cas où le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, le Préfet peut réduire les dépenses facultatives si le montant par habitant des charges locales, ayant le caractère d'impôt direct, est supérieur à un maximum établi suivant des barèmes fixés par décret, ou encore si le rapport entre les recettes affectées à l'amortissement des dettes et les ressources totales de la commune est supérieur à un maximum établi dans les mêmes conditions que le précédent.

Cette disposition n'entrera en vigueur qu'à partir de 1939 (L. 13 novembre 1936, art. 15)¹.

Telles sont les limites d'ordre budgétaire imposées à l'initiative communale. Nous verrons, au cours des chapitres suivants, à quelles conditions d'ordre administratif est soumise la création, par les municipalités, d'écoles facultatives et d'œuvres complémentaires de l'enseignement.

1. *Duvergier*, p. 687.

CHAPITRE PREMIER

LES COMMUNES ET LES ÉCOLES FACULTATIVES

Les écoles facultatives sont celles dont la loi ou le Conseil départemental, approuvé du ministre, n'ont pas rendu l'établissement obligatoire pour les communes. Celles-ci ne peuvent jamais être contraintes à les créer. Mais si elles en ont voté l'établissement, elles ne peuvent le faire que dans les conditions légales, en se soumettant à toutes les règles de fond et de forme imposées pour les écoles primaires publiques.

L'intérêt què présentent certaines de ces écoles a conduit le législateur à leur accorder l'appui financier de l'Etat, mais à la condition, généralement, que les communes s'engagent à les entretenir pendant une période déterminée : ces écoles sont alors dites « conventionnellement obligatoires » parce que la municipalité, qui était libre de les créer ou non, ne l'est plus quand il s'agit de les supprimer avant la fin de l'engagement. De son côté l'Etat ne peut refuser son concours pendant toute la durée de la convention.

Ces écoles privilégiées sont les suivantes :

1° Les écoles maternelles dans les communes de plus de 2.000 âmes comportant au moins 1.200 habitants de population agglomérée (L.O. art. 15) et les classes enfantines ;

2^o Les écoles de filles déjà établies dans les communes de 400 à 500 habitants (L.O. art. 15).

3^o Les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires (D.O. art. 42 ; L. 19 juillet 1889, art. 5).

4^o Enfin, et bien qu'elles ne soient pas comprises dans l'énumération légale, les écoles et classes de perfectionnement pour enfants arriérés.

L'école maternelle est un établissement de première éducation où les enfants des deux sexes âgés de 2 à 6 ans, reçoivent en commun les soins que réclame leur développement physique, moral et intellectuel. Dans les communes de moins de 2.000 habitants, l'école maternelle peut être remplacée par une classe enfantine qui est annexée à l'école primaire élémentaire (D.O. art. 1^{er}, mod. D. 15 juillet 1921).

Il n'existe en France que 2.800 communes, environ, comptant plus de 2.000 habitants dont 1.200 agglomérés. Malgré cela on trouve encore un certain nombre de classes enfantines dans des localités qui devraient légalement posséder une école maternelle. Il est conforme à la volonté du législateur et à l'intérêt des enfants de poursuivre la transformation de ces classes annexées en écoles autonomes, surtout dans les municipalités où une même école élémentaire compte deux ou trois classes enfantines (Cir. 10 nov. 1931).

Les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires reçoivent les enfants à la sortie de l'école primaire afin de leur donner un complément d'éducation. L'école primaire supérieure est installée dans un local spécial et sous une direction spéciale ; le cours complémentaire est annexé à l'école élémentaire et placé sous la même direction.

Les écoles et classes de perfectionnement pour enfants arriérés sont des écoles autonomes ou annexées aux écoles communales, qui reçoivent des enfants arriérés ou anormaux (mais susceptibles de perfec-

tionnement : Cir. 10 novembre 1923) de six à quatorze ans¹.

Telles sont les écoles qui peuvent faire l'objet d'une convention entre la municipalité et l'Etat.

Les autres établissements, qui n'ont pas droit aux subventions de l'Etat (ils peuvent en recevoir, mais à titre purement gracieux), sont dits simplement facultatifs. Citons par exemple les écoles de filles actuellement établies dans les communes de moins de 500 habitants, les écoles primaires annexées aux sanatorium ou établissements de bienfaisance fondés par les communes, les écoles conventionnellement obligatoires à l'expiration de l'engagement et à défaut d'un renouvellement qui doit être explicite (Cons. d'Etat, 11 novembre 1904, *Commune du Cheylard*, *Rec. arrêts*, p. 695) ... etc...

Notons que des écoles conventionnellement obligatoires peuvent devenir facultatives avant la fin du délai convenu (et réciproquement), en raison des mouvements de la population et des résultats du dénombrement quinquennal (Cir. 8 décembre 1891, 12 mai 1902).

Reprenant le plan que nous avons suivi pour le titre I^{er}, nous étudierons successivement les règles relatives à la création et à la suppression des écoles facultatives et le rôle que joue la commune dans leur fonctionnement.

PREMIÈRE SECTION

CRÉATION DES ÉCOLES FACULTATIVES

C'est le Conseil départemental qui, après approbation du ministre, décide de l'établissement des écoles facultatives dans les mêmes formes que pour les écoles

1. Les communes peuvent également fonder des classes d'entraînement pour enfants retardés (Cir. 29 septembre 1922).

obligatoires. Mais il ne peut le faire de sa propre autorité et le Préfet ne peut également le saisir que sur la demande expresse du Conseil municipal intéressé (D. 7 avril 1887, art. 2).

Cette demande doit, quand il s'agit d'écoles conventionnellement obligatoires, s'accompagner d'un engagement de la part de la commune d'inscrire pendant un certain nombre d'années, au nombre des dépenses obligatoires celles qui lui incombent du fait des établissements projetés : la durée de l'engagement est de dix ans pour les écoles maternelles et les classes enfantines (D. 16 mars 1891), de cinq ans pour les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires (L. 19 juillet 1889, art. 5). Mais elle est de 30 ans, quel que soit l'établissement, lorsque la commune sollicite une subvention de l'Etat pour la construction ou l'appropriation des locaux (L. 31 juillet 1920, art. 93).

A côté de ces règles générales, le législateur a prévu, pour certaines écoles facultatives, une procédure particulière de création.

Les écoles primaires annexées aux établissements de bienfaisance et d'assistance publiques, notamment, sont établies par décision du ministre de l'Education nationale sur avis conforme du ministre de l'Intérieur. Lorsque l'établissement constitue un service communal la création de l'école ne peut être décidée que sur la demande du Conseil municipal, dont la délibération est soumise au Conseil départemental ; celui-ci donne son avis sur l'opportunité de la création (D. 4 novembre 1894).

Les écoles et classes de perfectionnement pour enfants arriérés sont également créées par le Ministre de l'Education nationale sur la demande des municipalités. Elles peuvent être fondées par une ou plusieurs communes sur le territoire d'une autre commune

après accord des Conseils municipaux intéressés, (L. 15 avril 1909).

Une fois la création de l'école ordonnée conformément au vœu de la commune, celle-ci procède à la construction et à l'aménagement des locaux de la même façon que pour les écoles obligatoires. Toutefois ces locaux doivent satisfaire à des conditions qui varient suivant leur destination. Pour les écoles maternelles et les classes enfantines, elles sont énoncées, à titre d'ailleurs purement indicatif, dans les instructions du 15 janvier 1927. En outre, le décret du 29 janvier 1890 (art. 2)¹ a rendu obligatoire dans ces écoles, lorsqu'elles sont subventionnées par l'Etat, la possession d'un matériel scolaire comprenant : des collections de jouets, d'images, de bâtonnets, lettres, cubes et autres objets nécessaires pour les petits exercices, jeux et travaux manuels ; deux tableaux noirs, dont un quadrillé ; des ardoises à deux faces dont une quadrillée ; une méthode de lecture en tableaux, un boulier, un sifflet, un diapason.

Il n'y a pas d'instructions spéciales pour les écoles primaires supérieures ; on estime généralement que les instructions relatives à l'hygiène des écoles élémentaires doivent leur être appliquées. Les écoles, contrairement aux cours complémentaires, doivent, nous l'avons dit, être établies dans des locaux séparés, sous une direction spéciale. Toutefois la réunion sous une même direction et dans un même groupe scolaire d'une école primaire élémentaire et d'une école primaire supérieure peut être autorisée par le ministre, sur avis motivé du Conseil départemental (D.O. art. 30 modifié par D. 18 août 1920). Des écoles primaires supérieures peuvent également être annexées à des établissements d'enseignement secondaire ou

1. S., *Lois annotées* de 1890, p. 759.

technique et placées sous la même direction (D. 1^{er} octobre 1926, 5 juin 1934).

Les écoles ainsi que les cours complémentaires, doivent disposer d'autant de salles distinctes qu'ils ont de divisions, d'un atelier pour le travail manuel ou les exercices ménagers, d'un champ de démonstration pour les exercices pratiques des sections agricoles. Les écoles autonomes doivent disposer en outre d'une salle de dessin, d'une bibliothèque, d'un laboratoire et d'une salle de collections, d'un gymnase, d'un terrain de jeux (D.O. art. 41, mod. D. 18 août 1920). Enfin le décret du 29 janvier 1890 indique comme matériel obligatoire d'enseignement, des tableaux noirs, une armoire-bibliothèque, une carte murale d'Europe, de France, d'Algérie et des colonies françaises, un globe terrestre, un compendium métrique, des appareils et instruments de physique et chimie, des tableaux d'histoire naturelle et enfin le mobilier, les outils et les matières premières nécessaires à l'enseignement des travaux manuels et du dessin.

La création matérielle des écoles facultatives est soumise aux mêmes formalités que celle des écoles obligatoires (D. 7 avril 1887). A ceci près que la procédure de création d'office ne joue pas à leur égard.

DEUXIÈME SECTION

SUPPRESSION DES ÉCOLES FACULTATIVES

C'est le Conseil départemental qui a seul qualité pour la prononcer. Sa décision est, comme toujours, soumise à l'approbation du ministre. Les écoles facultatives qui ont été établies par un concours de volontés émanant du Conseil municipal, du Conseil départemental et du ministre ne peuvent être maintenues que par l'accord de ces autorités. Il en résulte :

1^o Que le Conseil départemental a qualité, sous

réserve de l'approbation ministérielle, pour en ordonner la suppression, même contrairement à la volonté du Conseil municipal (Avis Cons. d'Etat, 31 mai 1894).

2° Que si le Conseil municipal en a demandé la suppression, le Conseil départemental, ni le ministre, ne sauraient s'y opposer lorsqu'il s'agit d'écoles simplement facultatives ou, pour les écoles conventionnellement obligatoires, lorsque la durée de l'engagement est écoulée (Avis du Cons. d'Etat, 22 novembre 1887). Mais s'ils n'en peuvent refuser la suppression, le Conseil départemental et le ministre n'excéderaient pas leurs droits en décidant qu'elle ne prendrait effet, sauf cas de force majeure, qu'à partir de la rentrée des classes (Cir. 8 février 1888).

Telles sont les conditions dans lesquelles peuvent être supprimées les écoles facultatives.

Un cas cependant doit être précisé : celui des écoles de filles établies avant 1886 dans les communes comptant de 400 à 500 habitants. L'article 15 de la loi organique met ces écoles au nombre de celles qui donnent lieu à une dépense obligatoire pour la commune. Elles sont assimilées aux écoles conventionnellement obligatoires, bien qu'il n'y ait eu, au moment de leur création, aucun engagement de la part de la municipalité.

Puisque l'obligation de la commune n'est pas limitée dans le temps, la difficulté est de savoir, au point de vue de la suppression de ces écoles, si elles doivent être considérées comme obligatoires (au même titre que les écoles élémentaires de l'article 11 de la loi organique) ou comme purement facultatives. Le Conseil d'Etat a eu récemment l'occasion de se prononcer sur ce point : une commune, dont la population était comprise entre 400 et 500 âmes, avait demandé la suppression d'une école de filles établie avant 1886 et, sur le refus du Conseil départemental, s'était pourvue en Conseil d'Etat. Celui-ci a déclaré

que l'article 15, loin d'assimiler ces écoles à celles que l'article 11 a rendu obligatoires, a seulement pour but d'en assurer l'entretien. En conséquence, leur maintien est subordonné, comme celui des écoles purement facultatives, à l'accord du Conseil municipal et du Conseil départemental et ce dernier ne peut refuser la demande de suppression manant de la commune¹.

TROISIÈME SECTION

LES COMMUNES

ET LE FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES FACULTATIVES

Les écoles facultatives, même créées sur les seules ressources communales, sans aucun subside de l'Etat, sont des écoles publiques et comme telles soumises, quant à leur fonctionnement, à toutes les règles qui gouvernent les écoles primaires publiques et notamment aux principes de la gratuité, de la neutralité, aux conditions de capacité et de nomination du personnel, aux règlements concernant l'hygiène, le matériel scolaire etc... (Cir. 8 février 1888). Ces règles, nous les avons énumérées en étudiant le fonctionnement des écoles obligatoires. Nous n'aurons donc ici qu'à donner quelques indications propres aux écoles facultatives.

Comme pour les écoles élémentaires, le fonctionnement de ces écoles facultatives entraîne des dépenses pour la commune mais lui fournit, par contre, l'occasion d'exercer certaines attributions.

§ 1. *Dépenses à la charge de la commune*

Il est interdit aux municipalités de percevoir des élèves même venant d'une autre commune², même

1. Cons. d'Etat, 17 novembre 1933, *Rec. arrêts.* 1933, p. 1065.

2. Cons. d'Etat, 7 janvier 1932, *Delbos*, S., 1932.3.61 ; *Rec. arrêts*, p. 15.

enfants de forains¹, une rétribution scolaire quelle qu'elle soit (L. 16 juin 1881). Remarquons que l'article 7 de la loi du 28 mars 1882 (modifié par la loi du 11 août 1936), qui laisse aux familles le choix de l'école publique où leurs enfants recevront l'enseignement obligatoire, n'est pas applicable aux écoles facultatives et que les communes sont libres de ne point recevoir dans ces écoles les enfants dont les parents ne sont pas domiciliés sur leur territoire. Mais elles ne peuvent surbordonner leur admission au paiement d'une cotisation, car la gratuité des écoles publiques est un principe absolu qui ne souffre point d'exceptions.

Les communes doivent donc supporter toutes les charges de l'enseignement dont elles ont demandé la création. Ces charges sont les mêmes que pour les écoles obligatoires : entretien et hygiène des locaux, chauffage et éclairage des classes, logement des maîtres ou indemnités représentatives, matériel et fournitures à usage collectif (D. 29 janvier 1890)... etc..., et, en outre, pour les écoles simplement facultatives, les traitements des instituteurs. Le personnel enseignant n'est jamais choisi par la commune ; il est nommé par le ministre ou le Préfet et touche sa rémunération de l'Etat. Mais la commune verse à l'Etat, à titre de fonds de concours, la somme qui servira à payer leur traitement.

Toutes ces dépenses sont même obligatoires pour la commune tant que l'école n'a pas été régulièrement supprimée (Avis du Conseil d'Etat, 22 novembre 1887). Le Préfet devrait donc inscrire d'office au budget communal les crédits nécessaires au paiement des dettes exigibles, nées du fonctionnement de l'établissement, mais il ne saurait obliger la commune à

1. Cons. d'Etat, 22 mars 1918, *Ville de la Rochelle*, S., 1924.3.19 ; *Rec. arrêts*, p. 310.

continuer d'entretenir une école simplement facultative; il pourrait seulement demander au Conseil départemental sa suppression immédiate.

Au contraire les écoles conventionnellement obligatoires sont, pendant toute la durée de l'engagement contracté par la commune, assimilées aux écoles élémentaires. Pendant ce laps de temps, la commune est obligée d'acquitter les dépenses d'entretien des bâtiments et du mobilier scolaires et, le cas échéant, le prix du loyer. En cas de refus, le Préfet pourrait l'y contraindre d'office, mais il excéderait ses pouvoirs en ordonnant par application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1903, non plus des dépenses d'entretien, mais la construction ou l'aménagement d'un nouvel immeuble destiné à remplacer l'école en question (Cons. d'Etat, 22 juin 1906, S., 1908.3.145).

Si l'engagement pris par la commune était rompu par suite d'une force majeure, il appartiendrait au ministre de l'Education nationale de prendre par arrêté une décision à cet égard (D. 16 mars 1891, art. 3).

Dans les écoles conventionnellement obligatoires, y compris les écoles et classes de perfectionnement pour enfants arriérés, les traitements du personnel enseignant sont à la charge de l'Etat. Au contraire, la rémunération des gens de service, quand il y en a, est supportée par la commune (L.O. art. 14), qui d'ailleurs décide de leur emploi. Cet emploi n'est obligatoire que dans les écoles maternelles et dans les classes enfantines, auxquelles une femme de service doit être attachée (D.O. art. 8, L. 19 juillet 1889, art. 4).

Les écoles primaires supérieures cessent d'être entretenues par l'Etat, lorsque leur effectif s'est abaissé pendant trois années consécutives au-dessous de 15 élèves (12 pour les cours complémentaires). Le pouvoir de décision appartient en cette matière au

ministre. L'établissement peut d'ailleurs continuer de fonctionner aux frais de la commune, à titre simplement facultatif et sans condition de durée.

§ 2. *Attributions communales*

Les droits de la municipalité sur les locaux scolaires, les attributions du Conseil municipal et celles du Maire sont les mêmes pour les écoles facultatives que pour les écoles obligatoires. Pour quelques unes d'entre elles, cependant, le législateur a édicté des prescriptions particulières que nous examinerons en étudiant successivement le fonctionnement des écoles maternelles, des écoles primaires supérieures et des écoles de perfectionnement pour enfants arriérés.

Notons auparavant qu'aucun enfant n'est tenu de fréquenter une école facultative.

1^o *Ecoles maternelles et classes enfantines* (D.O. 17 janvier 1887). — Les enfants peuvent être admis dans ces écoles dès l'âge de deux ans révolus, mais les communes restent libres de fixer l'admission à un âge supérieur (R. 18 février 1891, D.P., 93.1.316). Ils restent jusqu'à six ans et passent alors à l'école primaire élémentaire (D.O. art. 1^{er}, mod. D. 15 juillet 1921). Ceux qui doivent atteindre six ans avant le 31 décembre peuvent entrer à l'école élémentaire dès le 1^{er} octobre qui précède ; ceux qui auront six ans avant le 15 avril, à la rentrée des vacances de Pâques quand le règlement départemental prévoit un deuxième passage (Cir. 13 janvier 1926).

Le nombre des élèves ne doit être, d'après l'article 6 du décret organique, ni supérieur à 50 par classe, ni inférieur à 25 ; mais ces chiffres doivent être considérés comme purement indicatifs (Cir. 10 avril 1922). Les enfants sont divisés en deux sections selon leur âge et le développement de leur intelligence (art. 3).

La classe enfantine, comme l'école maternelle, ne peut être dirigée que par une institutrice (Cass. crim., 2 décembre 1910, D.P., 1911.1.312).

Les heures d'entrée et de sortie sont fixées par le règlement départemental mais peuvent être modifiées pour chaque commune, suivant les convenances locales par l'Inspecteur primaire ou l'Inspectrice départementale des écoles maternelles, sur la demande du Maire et sauf recours à l'Inspecteur d'Académie (art. 6).

Les écoles maternelles ont les mêmes congés que les écoles élémentaires (art. 7).

La femme de service, qui doit leur être attachée, est nommée par la directrice avec l'agrément du Maire et révoquée dans la même forme (art. 8). Elle est assujettie à la loi sur les Assurances sociales. Tant que l'établissement est ouvert elle ne doit jamais s'occuper d'autre chose que du service spécial de l'école maternelle (R. 22 juillet 1922, art. 15). Les classes doivent être balayées, chaque jour, et, chaque année, blanchies ou lessivées (art. 7).

Un médecin nommé par le Maire visite au moins une fois par mois les écoles et les classes enfantines et inscrit ses observations sur un registre spécial (D.O. art. 2) fourni par la commune (D. 29 janvier 1890, art. 5).

Il peut être établi dans chaque localité où il existe une école maternelle publique un comité de dames patronesses présidé par le Maire, dont les membres sont nommés pour trois ans, après avis de ce dernier, par l'Inspecteur d'Académie, et qui a pour attribution de veiller à l'observation des prescriptions de l'hygiène, à la bonne tenue de l'établissement et à l'emploi des fonds ou dons en nature recueillis en faveur des enfants (D.O. art. 10).

2° *Ecoles primaires supérieures et cours complémentaires* (D.O. 18 janvier 1887).

Pour être admis dans ces écoles et cours, il faut :

1° Etre âgé de 13 ans révolus au 31 décembre de l'année en cours. Des dispenses d'âge peuvent exceptionnellement être accordées par le Recteur (Cir. 7 juin 1935).

2° Posséder le certificat d'études primaires élémentaires ou avoir subi avec succès le concours des bourses (2^e série).

3° Avoir subi pendant une année le cours supérieur d'une école primaire élémentaire. Toutes ces conditions sont énumérées à l'article 38 du décret organique, modifié par le décret du 18 août 1927.

Dans les écoles primaires supérieures (qui comprennent au moins trois années d'étude : D.O. art. 30) il peut être créé une classe dite « cours préparatoire » où sont admis les élèves qui ne peuvent pas entrer en première année et qui tient lieu du cours supérieur des écoles primaires (D.O. art. 39).

Quand le nombre des demandes d'admission est supérieur à celui des places disponibles, un concours d'entrée peut être organisé (Cir. 7 juin 1935).

Nul ne peut rester dans une école primaire supérieure ou dans un cours complémentaire au delà de la fin de l'année scolaire où il atteint sa dix-huitième année (A. 1888, art. 1^{er} mod. A. 5 août 1915).

Les écoles primaires supérieures et cours complémentaires ne peuvent pas en principe recevoir des enfants des deux sexes. Toutefois cette règle souffre deux exceptions :

1° Des jeunes filles peuvent obtenir individuellement de l'Inspecteur primaire, par autorisation spéciale et temporaire la permission de fréquenter un cours complémentaire de garçons (Cir. 27 juin 1924).

2° A défaut d'école primaire supérieure de filles dans la localité, quelques jeunes filles peuvent être

admises à l'école de garçons par autorisation spéciale du ministre, sur la demande du Conseil municipal et des pères de famille et après avis favorable du Conseil départemental de l'Instruction publique (R.E. 12 février 1927).

Les grandes vacances dans les écoles primaires supérieures ont lieu du 15 juillet au 30 septembre (A. 23 juillet 1935). Les autres congés sont fixés par le Recteur (A.O. art. 103).

Après de chaque école ou de chaque cours complémentaire il doit être institué un comité de patronage (D.O. art. 44) composé de membres de droit parmi lesquels se trouve le Maire de la commune ou son représentant, d'un conseiller municipal élu par ses collègues, de membres du personnel élus chaque année par leurs collègues et enfin de membres représentant les intérêts régionaux, d'un médecin et de deux représentants de l'association amicale des anciens élèves, nommés pour trois ans par le Recteur (A.O. art. 33, mod. A. 28 janvier 1929). Le comité se réunit deux fois par an et peut en outre être convoqué extraordinairement par son président ou par l'Inspecteur d'Académie. Il veille aux intérêts matériels des élèves et à la bonne tenue de l'école (art. 36 et 37). Il délègue à chacune de ses réunions un ou plusieurs de ses membres afin de visiter, deux fois par an au moins, l'établissement placé sous son patronage. Il choisit dans son sein une commission permanente chargée de s'intéresser plus particulièrement aux enseignements spéciaux que comporte le programme et de les orienter dans le sens des besoins locaux et de l'intérêt des élèves (art. 39).

Il peut en effet être créé dans les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires, en plus des sections consacrées à la préparation à l'agriculture, au commerce, à l'industrie, à la vie ménagère... etc... (art. 35), des cours plus spécialisés encore et intéressant

d'une manière immédiate les besoins de la localité. La création des sections et cours spéciaux est autorisée par le ministre de l'Education nationale sur la demande du comité de patronage et la proposition de l'Inspecteur d'Académie, après avis du Conseil municipal (art. 36).

3° Ecoles et classes de perfectionnement pour enfants arriérés (L. 15 avril 1909). — Les classes de perfectionnement, qui sont annexées aux écoles élémentaires, reçoivent les enfants dans les mêmes conditions d'âge que ces dernières. Les écoles autonomes, elles, peuvent continuer la scolarité jusqu'à 16 ans (L. 1909, art. 2).

Une commission composée de l'Inspecteur primaire, d'un directeur d'une école de perfectionnement et d'un médecin, détermine quels sont les enfants qui ne peuvent être admis ou maintenus à l'école primaire publique et peut autoriser leur admission dans une école ou classe de perfectionnement. Un représentant de la famille doit toujours être invité à assister à l'examen de l'enfant (art. 12).

Les classes annexées ne peuvent jamais être mixtes. Les écoles, au contraire, peuvent grouper sous une même direction deux sections différentes, l'une de garçons, l'autre de filles (art. 3). Le nombre normal des élèves réunis dans une même division est normalement de 15 et ne doit pas dépasser 20 (A. 17 août 1909).

Une inspection médicale organisée par la commune fondatrice examine chaque enfant au moins une fois par semestre et consigne le résultat de ses observations sur un livret scolaire et sanitaire spécial à chaque élève (art. 11).

Les heures d'entrée et de sortie sont fixées pour chaque établissement, suivant les convenances locales, par l'Inspecteur d'Académie, sur la demande du Maire (A. 17 août 1909, art. 4).

Un comité de patronage, comprenant nécessaire-

ment des dames, doit être constitué auprès de toute école de perfectionnement. Les membres en sont nommés par le ministre après avis du Préfet et du Maire. Un conseil d'administration nommé par le Conseil municipal doit également fonctionner auprès de chacune de ces écoles ; il comprend nécessairement des représentants du ministre et du Préfet et un médecin (L. 1909, art. 13).

CHAPITRE II

LES COMMUNES ET LES ŒUVRES COMPLÉMENTAIRES DE L'ÉCOLE

Si l'initiative des municipalités est pratiquement inexistante en ce qui concerne les écoles obligatoires, si, pour les écoles facultatives, elle se trouve limitée au cadre fixé par la loi, elle peut par contre s'exercer largement quand il s'agit d'œuvres destinées à faire aimer l'école, à la rendre plus saine, à en faciliter l'accès ou à donner aux élèves et aux jeunes gens qui en sont sortis un complément de culture.

On peut, pour plus de clarté, classer ces œuvres complémentaires en deux groupes suivant qu'elles s'appliquent aux enfants qui fréquentent l'école (œuvres périscolaires) ou à ceux qui l'ont quittée (œuvres postscolaires). Les unes et les autres sont également dignes d'intérêt et, sans vouloir en donner une énumération complète, nous présenterons, dans les deux sections suivantes, un aperçu de ce que, sous le contrôle de l'administration supérieure et dans la mesure de ses disponibilités budgétaires, la commune peut entreprendre dans cette voie pour compléter utilement l'œuvre de l'enseignement primaire. Une troisième section sera consacrée, en raison de son importance, à la Caisse des écoles.

PREMIÈRE SECTION ŒUVRES PÉRISCOLAIRES

Parmi ces œuvres, les unes ont pour objet de faciliter la fréquentation de l'école aux enfants indigents ou qui habitent trop loin, d'autres ont pour but de rendre l'enseignement plus efficace, d'autres enfin répondent à des préoccupations d'hygiène.

§ 1. *Œuvres destinées à faciliter la fréquentation de l'école*

La municipalité peut faciliter la fréquentation scolaire en fournissant gratuitement, soit à tous les enfants, soit aux seuls enfants indigents tout ou partie de leur matériel de classe, ardoises, crayons, porte-plumes, cahiers, livres, etc... Les livres sont désignés par l'Inspecteur d'Académie sur la proposition de l'instituteur, parmi ceux qui figurent sur la liste départementale (D. 29 janvier 1890, art. 7 et 9). Le Conseil municipal peut encore voter des subventions à la Caisses des écoles, fonder des bourses d'entretien, accorder aux élèves des livrets de caisse d'épargne, installer, soit dans l'école soit en dehors, des cantines où les enfants prendront leur repas de midi, organiser des transports automobiles pour amener ceux des hameaux éloignés, établir, dans les conditions que nous allons déterminer, un service d'internat ou d'études surveillées auprès des écoles primaires élémentaires ou supérieures.

Internats. — L'initiative de l'établissement d'un pensionnat primaire peut émaner, soit de la commune, soit de l'instituteur. La création en est décidée par le Conseil départemental de l'instruction publique (L.O. art. 13).

L'instituteur est tenu, lorsqu'il veut ouvrir un internat dans son école, de déclarer son intention à l'Inspecteur d'Académie et au Maire et de déposer entre les mains de ce dernier le plan du local de l'établissement. Le Maire saisit de l'affaire le Conseil municipal et adresse à l'Inspecteur d'Académie, par l'intermédiaire du Préfet, l'extrait de la délibération prise à ce sujet (D.O. art. 15). Il y joint le plan des locaux certifié conforme. Ce plan doit indiquer avec précision la destination de chacune des pièces affectées au pensionnat, avec leurs trois dimensions (D. 16 janvier 1894, art. 1^{er}). Si la délibération du Conseil municipal a été favorable à la création (et uniquement dans ce cas) le Conseil départemental statue, après avis de l'Inspecteur d'Académie (D.O. art. 15). L'autorisation donnée peut toujours être retirée par le Conseil départemental sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie et après avis du Conseil municipal (D.O. art. 16).

Aucun pensionnat primaire ne peut être établi dans des locaux dont le voisinage serait reconnu dangereux pour la moralité ou la santé des élèves (D. 1894, art. 3), ni être annexé à une école primaire publique recevant des enfants des deux sexes, sauf autorisation spéciale du Conseil départemental (art. 4). Les dortoirs doivent être spacieux et aérés (au moins 15 mètres cubes d'air par élève). Une pièce spéciale doit servir de réfectoire, une autre d'infirmierie ou de chambre d'isolement (art. 2).

Les internats annexés aux écoles primaires publiques fonctionnent soit au compte de l'instituteur, soit en régie municipale. Dans le premier cas, l'instituteur n'est pas considéré comme commerçant car il exerce une prérogative de sa fonction (Cons. d'Etat, 23 février 1900) ; il est dispensé des impôts qui frappent l'exercice du commerce (L. 15 juillet 1880, avis min. Finances 2 décembre 1920). Lorsque la commune est

propriétaire de tout ou partie du matériel ou quand elle assume une partie des dépenses courantes une part proportionnelle du prix de pension peut lui être versée à titre de redevance municipale, sous réserve de l'approbation du ministre (A. 3 juillet 1921).

Lorsqu'il fonctionne en régie municipale, l'internat n'en reste pas moins sous le contrôle du directeur ou de la directrice qui a la responsabilité morale des élèves (A. 3 juillet 1921).

Comme nous l'avons laissé entendre en parlant du prix de pension, le service de l'internat, contrairement à ce qui se passe pour celui de l'enseignement, n'est pas forcément gratuit. La commune peut réclamer des pensionnaires une rétribution destinée à payer leur nourriture, blanchissage, raccommodage et les frais généraux de l'internat, c'est-à-dire les dépenses de personnel (économe, surveillants, domestiques), et de matériel (loyer, entretien courant, éclairage, chauffage etc...) ¹. Le prix de pension est fixé pour chaque établissement par le ministre sur la proposition du Recteur, après avis, pour les écoles primaires supérieures, du comité de patronage (A.O. art. 37, mod. 18 août 1920). Il est interdit aux communes de percevoir sur les élèves une redevance supplémentaire pour se couvrir des dépenses que la loi du 19 juillet 1889 a mises à leur charge ². Seul peut être exigé le prix de pension tel qu'il a été approuvé par le ministre ; mais ne sont pas compris dans ce prix les soins médicaux individuels, ni les fournitures classiques. La rétribution est exigible en trois termes d'avance, le 1^{er} octobre, le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril ; les jours d'absence excédant 15 jours au cours d'un trimestre doivent être déduits (A. 23 juillet 1935). Si l'inscription est demandée avant le 1^{er} octobre, un dixième

1. A. 3 juillet 1921.

2. Cons. d'Etat, 7 janv. 1932, *Delbos*, S., 1932.3.61, *Rec. arrêts*, p. 15.

du prix de pension peut être réclamé à titre d'arrhes (A. 23 juillet 1935). La commune peut d'ailleurs, dans les conditions qu'elle détermine, attribuer à certains élèves des bourses d'internat.

Le directeur ou le gestionnaire doivent tenir un livre-journal où sont inscrites toutes les dépenses au compte de l'établissement (Cir. 9 mars, 7 décembre 1931).

*Etudes surveillées*¹. — Des études surveillées peuvent être organisées dans les écoles primaires élémentaires et supérieures, soit sur la proposition de l'Inspecteur primaire, soit par la municipalité. La fréquentation n'en est pas obligatoire pour les élèves, ni le service pour l'instituteur. Elles ne sont pas nécessairement gratuites. Lorsqu'elles sont prises à charge par la commune elles font l'objet d'un règlement municipal ; c'est le Maire qui détermine les conditions de fonctionnement, le nombre des études, qui désigne le personnel de service (sous réserve de l'approbation de l'Inspecteur d'Académie) ainsi que la répartition des ressources. Des études surveillées peuvent être organisées de la même façon dans les écoles maternelles. En outre, dans ces écoles, un service supplémentaire peut, après entente avec l'Inspecteur d'Académie, être établi par les soins et aux frais de la municipalité pendant les journées du jeudi et pendant les vacances (D.O. art. 6 et 7 mod. D. 15 janvier 1921)².

1. A. 18 janvier 1887, art. 10, 29 décembre 1888, art. 9.

2. La commune peut aussi créer une garderie pour les enfants de 3 à 6 ans, une crèche pour ceux de moins de 3 ans. Ces établissements où aucun enseignement n'est donné ne sont pas soumis aux règlements scolaires. Ils ne peuvent être annexés à une école et doivent être installés dans des locaux indépendants.

§ 2. Œuvres destinées à compléter l'enseignement de l'école

La commune peut, par exemple, accorder des suppléments de traitement aux maîtres diligents, organiser à l'école primaire des cours spéciaux d'intérêt régional ou local et des exercices pratiques qui compléteront utilement le programme des classes ; elle peut s'attacher à rendre l'enseignement des maîtres plus concret, soit en améliorant le matériel de classe, soit par l'organisation de voyages ou la projection de films documentaires ; elle peut enfin aménager et subventionner des bibliothèques scolaires où les élèves studieux trouveront les livres nécessaires pour parfaire leur instruction. Reprenons ces différents points :

A. Cours spéciaux. — Les cours spéciaux que la commune peut organiser dans les écoles primaires de tout ordre concernent l'enseignement agricole, industriel, commercial ou ménager¹. Ils sont dirigés par des chefs d'atelier, des contremaîtres, des ouvriers et des ouvrières dont le traitement constitue alors pour la commune une charge obligatoire (L. 19 juillet 1889, art. 4, 7^o). Des cours de langues étrangères peuvent également être institués en dehors des heures régulières de classe et confiés, sous réserve d'une autorisation ministérielle, à des moniteurs étrangers (Cir. 28 mars 1929).

En outre la commune peut établir à l'école ou favoriser les leçons de gymnastique, l'enseignement du tir, la préparation militaire etc...

B. Voyages et cinéma. — En organisant des voyages d'études et des excursions, en distribuant des bourses

1. Par exemple l'enseignement de la dentelle à mains. Cf. Cir. 16 janvier 1904.

de voyage aux enfants les moins fortunés, la municipalité peut contribuer au développement de l'intelligence et de l'initiative des élèves.

Le cinéma est aussi un excellent moyen d'instruire les enfants en les divertissant. L'appareil, pour l'achat duquel des subventions peuvent être obtenues dans les conditions que nous dirons plus loin ¹, doit être d'un type agréé par l'administration (Cir. 25 février 1928). Depuis le 1^{er} janvier 1932, il est formellement interdit de projeter dans les écoles des films inflammables. Le musée pédagogique confie des collections de films et de vues aux cinémathèques départementales qui se chargent de les distribuer aux œuvres scolaires.

C. *Bibliothèques des écoles publiques* (A. 15 décembre 1915). — Toute école primaire élémentaire ou supérieure (D.O. art. 41 mod. D. 18 août 1920) doit posséder une bibliothèque. Cependant deux ou plusieurs écoles, soit d'une même commune, soit de communes voisines, peuvent s'associer pour son établissement (A. 1915, art. 1^{er}). Elle est, autant que possible, installée dans une pièce spéciale de l'école, munie d'un mobilier approprié. L'armoire bibliothèque est obligatoirement fournie par la commune (D. 29 janvier 1890). La bibliothèque, ouverte aux élèves et anciens élèves de l'école ainsi qu'à leurs parents, est placée sous la surveillance de l'instituteur. Les livres peuvent être lus sur place ou prêtés à domicile à ceux qui prennent l'engagement de les rendre en bon état ou d'en restituer la valeur.

Chaque bibliothèque est administrée par un comité composé du Maire de la commune ou de l'un de ses adjoints, d'un délégué cantonal, de l'instituteur et en outre, de trois membres choisis par les premiers parmi les bienfaiteurs de la bibliothèque et les lecteurs les

1. Cf. *infra*, deuxième partie, chap. II, 3^e section.

plus assidus. A défaut de l'Inspecteur primaire c'est au Maire ou à son adjoint que revient la présidence lors des réunions du comité. Le délégué cantonal est vice-président, l'instituteur secrétaire-trésorier. Ce dernier peut recevoir, sur le budget de la bibliothèque, une indemnité dont le comité fixe le montant. Si la bibliothèque est intercommunale l'indemnité est déterminée par le ministre et payée sur le budget de l'Etat. Elle ne peut dépasser 150 francs (D. 11 décembre 1923). L'instituteur tient au courant le livre des recettes et dépenses, le catalogue des ouvrages, le registre d'entrées et de sorties des livres prêtés, dont il est personnellement responsable. A la fin de l'année, il établit, en présence du Maire, la situation de la bibliothèque et celle de la caisse ; le procès-verbal de cette opération est adressé à l'Inspecteur d'Académie par l'intermédiaire de l'Inspecteur primaire. Le même inventaire est renouvelé à chaque changement d'instituteur et le procès-verbal en doit être signé par l'instituteur sortant et par son successeur.

Il appartient au comité de rédiger le règlement de la bibliothèque, d'organiser les fêtes et les collectes à son profit, d'approuver le budget et le compte de gestion, de dresser la liste des ouvrages à rayer du catalogue et à acquérir. L'acquisition ou la radiation d'un livre n'est effectuée qu'après approbation de l'Inspecteur d'Académie¹. Les ouvrages rayés peuvent être vendus par le Maire de la commune au profit de la bibliothèque.

Les ressources de cette dernière se composent du produit des souscriptions volontaires et des collectes, des dons et legs en argent ou en livres, des remboursements effectués par les lecteurs qui ont dégradé

1: L'autorisation de l'inspecteur primaire suffit pour l'acquisition d'un livre qui figure sur la liste publiée au *Bulletin administratif du ministère de l'Education Nationale*.

des volumes, de la vente des ouvrages rayés du catalogue et enfin des subventions de la commune, du département et de l'Etat¹.

§ 3. *Œuvres répondant à des préoccupations d'hygiène*

On ne saurait trop dire l'importance de ces œuvres qui ont pour but de contrôler et de protéger la santé des enfants, de favoriser leur développement corporel trop souvent sacrifié aux exigences de l'instruction. De grands progrès ont été réalisés dans ces dernières années en matière d'hygiène. Les nouvelles écoles sont plus saines, plus aérées ; l'œuvre des colonies de vacances, surtout, qui s'est considérablement développée, permet à des milliers d'enfants pauvres dont les parents ne peuvent quitter la ville, de profiter pendant les mois d'été, moyennant une petite rétribution ou même gratuitement (les communes peuvent attribuer des bourses de colonies de vacances) de l'air pur et vivifiant de la campagne.

Cependant il reste beaucoup à faire encore et l'on peut s'étonner par exemple qu'une institution aussi primordiale que l'inspection médicale des écoles primaires ne soit pas plus répandue qu'elle ne l'est.

Inspection médicale. — L'article 9 de la loi organique déclare que l'inspection des écoles primaires est effectuée, au point de vue médical, par les médecins-inspecteurs communaux et départementaux. Or, malgré les termes de cette loi, ce service d'inspection a été et est encore considéré comme facultatif pour les départements et les communes. Aussi, en 1935, 34 départements seulement l'avaient organisé et dans 41 autres une minorité de communes l'avaient établi pour leurs écoles. Cette insuffisance provient principalement

1. Cf. *infra*, deuxième partie, chap. II, 3^e section, § 2.

du refus de l'Etat de prendre à sa charge les frais de l'inspection médicale au même titre que les autres inspections (en dépit des termes généraux de la loi du 19 juillet 1889) et même d'y contribuer, au moyen de subventions, pour une part assez large.

Notons cependant que le crédit ouvert au budget de la Santé publique au titre de l'inspection médicale des écoles primaires est passé de 522.000 francs en 1935 et 1936 à 1 million de francs en 1937. Mais étant donné le nombre des communes, cela n'est pas considérable.

Dans ces conditions, le seul moyen de développer ce service de première nécessité serait peut-être de le rendre obligatoire ; un projet de loi déposé dans ce sens, le 30 janvier 1928, n'a pas été discuté.

Un nouveau projet doit être déposé prochainement par le ministre de la Santé publique.

Quoiqu'il en soit, le médecin-inspecteur n'a entrée dans les écoles qu'après avoir été agréé par le Préfet. Il doit être Français et âgé de 25 ans au moins. Son inspection ne peut porter que sur la santé des enfants, la salubrité des locaux et l'observation des règles de l'hygiène scolaire (D.O. art. 41).

A côté de l'inspection médicale, pour améliorer les conditions dans lesquelles l'enseignement est donné aux enfants, la commune peut, entre autres initiatives heureuses, fonder des *écoles et des classes de plein air*, pour les enfants débiles (Cir. 28 septembre 1922). Ces écoles, le ministre avait émis la prétention de les considérer comme purement facultatives, et devant en conséquence rester entièrement (sauf contribution volontaire de l'Etat et du département) à la charge de la commune qui les crée. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt récent, a réfuté la thèse de l'administration. Si ces écoles, en effet, comportent des aménagements destinés à répondre aux nouvelles conceptions de l'hygiène, l'enseignement que l'on y reçoit peut ne pas différer de celui qui est donné dans les écoles élémen-

taires. Dans ces conditions l'école de plein air peut fort bien constituer l'une des écoles primaires ordinaires de la commune (à caractère obligatoire) et seuls les aménagements qui lui donnent un caractère spécial former l'œuvre complémentaire et facultative (*Le Temps*, 6 mars 1936).

DEUXIÈME SECTION ŒUVRES POSTSCOLAIRES

La plus importante des œuvres postscolaires (à côté de la bibliothèque de l'école publique que peuvent utiliser les anciens élèves de l'école comme ceux qui la fréquentent encore) est sans doute celle que la loi désigne sous le nom de « cours d'adultes » et qui a pour but de prolonger et de compléter l'enseignement de l'école élémentaire.

C'est à la Révolution française que remonte l'origine de ces cours, mais ce n'est que beaucoup plus tard et sur l'initiative d'associations ou de particuliers, qu'on les vit apparaître. On les trouve pour la première fois en 1837 dans les statistiques officielles et leur nombre s'élevait à cette époque à 1856, pour 36.500 élèves. Décadents sous Napoléon III ils furent réorganisés par le décret organique du 18 janvier 1887 qui, modifié par le décret du 11 janvier 1895, les régit encore aujourd'hui.

En 1891 on comptait 34.987 cours d'adultes dans les écoles publiques. A cette époque ils semblaient uniquement destinés à combattre l'analphabétisme. Aujourd'hui, ceux qui n'inscrivent à leur programme que l'enseignement général sont de moins en moins fréquentés et voués à disparaître. C'est la raison pour laquelle, depuis 1920, le nombre des cours publics d'adultes a diminué de plus de moitié, ils ne dépassent pas 15.000 actuellement. Les seuls florissants sont les

cours qui se sont résolument orientés vers l'enseignement pratique, et plus précisément vers celui qu'impose l'économie particulière du lieu. Ainsi renouvelés et adaptés aux besoins locaux les cours d'adultes sont appelés à rendre de très grands services et rien ne doit être négligé de la part des communes pour leur établissement. La création des cours d'adultes est soumise aux règles suivantes :

Ils sont créés par le Préfet, soit à la demande du Conseil municipal et après avis de l'Inspection d'Académie, soit sur la proposition de ce dernier et après consultation du Conseil municipal (D.O. art. 98, mod. D. 3 août 1926).

Ils sont publics et gratuits, ouverts aux enfants libérés de l'obligation scolaire. Ils ne peuvent être mixtes (L.O. art. 8).

Ils sont soumis aux mêmes inspections que les écoles primaires. Ils peuvent comprendre des classes destinées aux illettrés, des cours spéciaux, des conférences, des lectures, et être divisés en plusieurs sections distinctes suivant l'âge et le degré d'instruction des élèves (D.O. art. 101 et 102, mod. D. 11 janvier 1895).

Toute latitude doit être laissée à la commune pour fixer, sauf approbation du Préfet, la durée du cours, le nombre des classes et la durée des séances. La moyenne cependant paraît être de trois mois pour la durée du cours, à raison de trois classes par semaine et d'une heure et demie par séance¹.

L'enseignement peut porter sur les matières de l'instruction élémentaire ou supérieure² ou comprendre des cours théoriques et pratiques spécialement appropriés aux besoins de la région (D.O. art. 99)³. C'est au

1. Rapport de M. Petit au ministre de l'Instruction publique, 23 juillet 1895.

2. Cf. Arrêté organique du 18 janvier 1887.

3. Cours sur l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture, l'industrie locale, le commerce, l'économie domestique, la coupe etc...

Conseil municipal qu'il appartient de déterminer, dans les limites que nous venons de dire, le programme des cours qu'il organise. Ce programme doit être soumis à l'Inspecteur d'Académie.

Aucun instituteur ne peut être contraint de diriger un cours d'adultes ou même d'y participer (D.O. art. 103). Les cours et conférences peuvent être confiés à toute personne qui en fait la demande, sur la proposition du Maire approuvée par le Préfet, après avis de l'Inspecteur d'Académie.

Lorsque la commune prend à sa charge les frais du cours, le Maire au nom du Conseil municipal et sur les bases fixées par ce dernier, détermine de gré à gré avec le directeur et ses auxiliaires s'il y a lieu, les conditions dans lesquelles ils seront rémunérés (D.O. art. 105). Ce traité est soumis à l'approbation du Préfet.

Il appartient ensuite au Maire de prendre dans les formes habituelles un arrêté pour annoncer l'ouverture du cours.

Certains de ces cours d'adultes à caractère commercial ou industriel peuvent être agréés comme cours professionnels et devenir obligatoires dans les conditions prévues par la loi du 25 juillet 1919. Ils dépendent alors exclusivement de l'enseignement technique. De même ceux dont l'orientation est principalement agricole peuvent être agréées et subventionnés par le ministère de l'Agriculture s'ils satisfont aux conditions de la loi du 2 août 1918.

Notons pour terminer que l'Etat encourage la divulgation dans les cours d'adultes de méthodes modernes d'enseignement telles que le cinéma, le phonographe, la télégraphie sans fil. Des commissions techniques ont été instituées par le ministre de l'Education nationale au Musée pédagogique et chargées de l'examen technique et de l'approbation des disques destinés à l'éducation postscolaire ainsi que des pho-

nographes et appareils de T.S.F., pour lesquels des subventions peuvent être accordées aux municipalités (*J.O.*, 24 mars 1936).

Telles sont les différentes voies dans lesquelles peut s'orienter l'initiative communale en vue de collaborer au service de l'enseignement primaire. Mais, la plupart du temps, la municipalité aura avantage à n'intervenir que d'une manière indirecte dans l'élaboration des œuvres complémentaires de l'école, en se bornant à aider les associations¹ ou les particuliers qui en prendront l'initiative et la responsabilité. Le Conseil municipal pourra, par exemple, leur voter des subsides, leur fournir des locaux ou du matériel, promettre des prix, des récompenses, attribuer des bourses etc...

Notons qu'aux termes d'un décret-loi du 30 octobre 1935 (*J.O.*, 31 octobre 1935), toute association, œuvre ou entreprise privée, qui aura reçu une subvention de la municipalité, pourra être soumise au contrôle de ses délégués. Elle devra envoyer au Maire sur sa demande, une copie de son budget et de ses comptes ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité.

Mais quand il s'agit de subventionner une œuvre privée, la commune est tenue de se rappeler :

1° Que cette œuvre doit être d'intérêt communal; une délibération du Conseil municipal tendant, par exemple, à favoriser les sociétés à caractère exclusivement politique, serait nulle de plein droit (L. 5 avril 1884, art. 63).

2° Qu'il est interdit aux communes d'accorder aux œuvres scolaires particulières des secours qui constitueraient d'une façon déguisée des dépenses relatives

1. Mutualités, coopératives scolaires, associations d'anciens élèves, patronages; sociétés de tir, d'éducation physique, de préparation militaire, associations sportives etc...

à l'exercice des cultes (L. 9 décembre 1905, art. 2) ou des subventions aux écoles privées¹.

Par contre, la municipalité a non seulement la faculté, mais encore l'obligation, en vertu du principe de la spécialité administrative, de se décharger de la responsabilité des œuvres scolaires lorsqu'il existe un établissement public spécialement affecté à leur organisation. C'est ainsi qu'elle doit abandonner à la Caisse des écoles, lorsqu'elle est régulièrement créée, l'initiative des œuvres tendant à encourager et à faciliter la fréquentation scolaire².

Qu'est-ce donc que la Caisse des écoles ? C'est une œuvre complémentaire de l'enseignement, la plus importante même, parce qu'elle commande pratiquement toutes les autres. Le moment est venu pour nous d'en entreprendre l'étude.

TROISIÈME SECTION LES CAISSES DES ÉCOLES

Bien que dans certaines communes les Caisses des écoles aient existé antérieurement à la loi du 10 avril 1867, c'est à cette date que remonte l'origine légale de cette institution.

L'article 15 de la loi de 1867 était ainsi conçu : « Une délibération du Conseil municipal, approuvée par le Préfet, *peut* créer dans toute commune une Caisse des écoles destinée à encourager et à faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents ». La création, d'après ce texte, était donc facultative. La loi du 28 mars 1882 l'a rendue obligatoire dans toutes les municipalités.

1. L. 1886 art. 2 ; Cons. d'Etat, 31 octobre 1928, *Commune de Lanarce*, *Rec. arrêts*, p. 1102. Cf. *infra*, Appendice, 3^e section.

2. Cons. d'Etat, 26 juin 1914, *Rec. arrêts*, p. 776.

Nous essayerons, en premier lieu, de définir les Caisses des écoles par leur nature juridique et leur but — que traduit leur activité — ; puis nous étudierons leur organisation administrative et budgétaire.

La Caisse des écoles est un établissement public (et non pas seulement d'utilité publique)¹, fondé par la commune, mais, une fois créé, parfaitement autonome et indépendant de la municipalité. Il a la personnalité morale², mais seulement dans la mesure de la mission qu'il doit remplir, mission qui se résume à ceci : encourager et faciliter la fréquentation de l'école (L. 1867, art. 15).

De son caractère d'établissement public, de sa fin qui est d'ordre exclusivement scolaire, le Conseil d'Etat, en vertu du principe de la spécialité administrative, tire les deux conséquences suivantes :

1° Interdiction pour la Caisse des écoles (comme pour la commune, d'ailleurs, qui est aussi une personne morale publique) de subventionner les écoles privées³ ;

2° Interdiction même (contrairement à ce qui a lieu pour la commune) de distribuer des secours aux élèves indigents des écoles privées, parce que la Caisse des écoles n'a aucun devoir de solidarité sociale ou d'assistance à remplir⁴.

Par conséquent, le rôle de la Caisse des écoles dans la municipalité est d'encourager la fréquentation de

1. Avis Cons. d'Etat, 17 mai 1900. Les principaux intérêts de la distinction sont les suivants : 1° L'établissement public a une hypothèque légale sur les biens de son comptable (C. civ. art. 2121). 2° Il n'est pas soumis pour ses dettes aux voies d'exécution du droit commun. 3° Les décisions exécutoires de ses organes sont susceptibles du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. L'établissement d'utilité publique ne présente aucun de ces caractères (Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12^e édit., p. 281, note 2).

2. Au contraire, l'école primaire, qui n'est pas un établissement public, n'est pas douée de la personnalité morale.

3. Cons. d'Etat, 20 février 1891, *Ville de Vitry*, *Rec. arrêts*, p. 143. Cf. *infra*, Appendice, 3^e section.

4. Cons. d'Etat, 22 mai 1903, *Rec. arrêts*, p. 390 et la note.

l'école communale et uniquement de l'école communale.

Comment y parvient-elle ? Par tous les moyens que la commune elle-même peut employer et que nous avons indiqués plus haut. Les instructions du 12 mai 1867 en donnent quelques exemples, mais leur énumération n'est pas limitative. La Caisse des écoles peut organiser des cantines scolaires, des garderies, des colonies de vacances ou des écoles de santé, des transports automobiles pour les élèves des hameaux éloignés (Cir. 22 juillet 1933), des dispensaires, des ouvroirs, des cours ménagers, des cours d'adultes, des fêtes scolaires... etc... Elle peut, en un mot, mettre en œuvre toutes les initiatives susceptibles d'étendre la fréquentation de l'école primaire publique.

Elle a même un certain monopole pour les œuvres qui entrent dans le cadre de son affectation. C'est ainsi par exemple, que le Conseil municipal, lorsqu'il existe une Caisse des écoles dans la commune, ne doit pas empiéter sur ses attributions en allouant des secours aux enfants de l'école primaire publique¹. C'est une autre conséquence du principe de la spécialité administrative.

Ayant défini la Caisse des écoles par sa nature juridique et son objet, nous allons étudier sa structure interne en examinant successivement sa création, son organisation, ses ressources et les règles de comptabilité qui lui sont applicables.

Création. — La Caisse des écoles est créée, dans chaque commune, par une délibération du Conseil municipal approuvée par le Préfet (L. 10 avril 1867, art. 15).

1. Cons. d'Etat, 26 juin 1914, *Rec. d'arrêts*, p. 776. Louis Rolland, *Précis de droit administratif*, 5^e édit., p. 183.

Organisation. — Elle est administrée par un comité dont la composition et la nomination sont réglées par les statuts. Toute latitude est laissée au Conseil municipal pour la rédaction de ces statuts, car il est le seul à pouvoir connaître parfaitement les besoins de la collectivité. Cependant les instructions du 12 mai 1867 donnent quelques indications utiles : « Ce règlement, disent-elles, qui confèrera au Maire la présidence de la commission administrative, laissera aux membres de cette commission le choix de son vice-président et de son secrétaire ; il pourra désigner, parmi les fonctionnaires publics, des membres de droit, ou décider que tous les membres seront soumis à l'élection ; il pourra partager les souscripteurs en membres titulaires et en membres honoraires, donnant ou ne donnant pas aux uns et aux autres le droit d'assister aux réunions générales avec voix consultative ou délibérative, selon que les circonstances locales paraîtront devoir être le plus conformes aux intérêts de la Caisse ; il pourra fixer le taux de la souscription ou en autoriser l'acceptation à quelque somme qu'elle s'élève ; il pourra rendre les souscriptions annuelles et même permettre d'accueillir celles qui seraient offertes à la commission administrative à telle ou telle condition qui ne serait pas onéreuse pour la Caisse ; il pourra autoriser la commission à déléguer ses pouvoirs dans telle ou telle limite ou lui réserver l'administration directe de la Caisse ; enfin il se prêtera à toutes les combinaisons qui pourraient attirer le plus grand nombre possible de souscripteurs ».

Ces indications sont très vagues. Un règlement modèle plus précis, mais qui a le tort d'être fort ancien, a été annexé à la circulaire du 29 mars 1882 ; il n'est pas obligatoire : le Conseil municipal, s'il veut obtenir l'approbation préfectorale, doit se conformer à son

esprit, non pas forcément à sa lettre ; il peut y apporter des modifications de détail (R.E. 25 avril 1933)¹.

Les membres de la commission municipale scolaire font partie de droit du Conseil d'administration de la Caisse. Quant aux directeurs d'écoles, ils peuvent soit être élus membres du Conseil d'administration, soit y être appelés simplement à titre consultatif (R.E. 19 juillet 1934).

Toutes les fonctions, sauf celles de comptable spécial, sont essentiellement gratuites (R.E. 29 février 1936).

C'est le Préfet, sous l'autorité du ministre, qui a la charge de veiller à l'observation des statuts. Il a le droit, par exemple, sauf recours hiérarchique au ministre et pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, d'annuler les élections pour la nomination des membres du comité, faites contrairement à leurs prescriptions

Une fois créée, la Caisse des écoles est un établissement autonome et le Conseil municipal n'a pas le droit de modifier de sa propre autorité les statuts, sauf stipulation contraire de ces derniers. Les modifications sont apportées par l'Assemblée générale des sociétaires et approuvées par le Préfet.

Ressources. — Les revenus de la Caisse des écoles se composent :

1° Des cotisations de ses membres, touchées conformément aux statuts ;

2° Des subventions de la commune, du département et de l'Etat² ;

3° Des dons et legs. En sa qualité d'établissement public, la Caisse des écoles peut accepter des dons et

1. Le règlement modèle de 1882 vient d'être révisé pour les Caisses des écoles de Paris, par la Préfecture de la Seine qui a mis au point un nouveau type de statuts. En attendant que pareille réforme intervienne pour les autres communes, il est permis de s'inspirer de ceux de Paris pour rajeunir et compléter les statuts de 1882.

2. Cf. *infra*, deuxième partie, chap. II, 3° section, § 2.

legs conformément à l'article 4 de la loi du 4 février 1901 (L. 1867, art. 15), sous réserve de l'approbation préfectorale, ou, s'il y a réclamation de la part des héritiers, d'une autorisation par décret rendu en Conseil d'Etat.

En vertu du principe de la spécialité, elle ne peut recevoir que des libéralités ayant un but scolaire et se rapportant aux écoles publiques. Lorsqu'une libéralité vise à la fois les élèves des écoles publiques et privées, il appartient à la Caisse des écoles pour les premiers, au Maire pour les autres, de l'accepter, chacun pour la part qui le concerne (Avis du Cons. d'Etat, 27 décembre 1893).

Mais, toujours en vertu du même principe, la Caisse des écoles est seule à pouvoir accepter les libéralités ayant un but scolaire, alors même qu'elles seraient adressées à un autre établissement nommément désigné par le donateur (Cons. d'Etat, 15 juillet 1885). C'est donc à la Caisse des écoles qu'il appartient de recueillir, par exemple, les libéralités faites à la commune à la charge de distribuer des livrets de caisse d'épargne aux élèves les plus méritants (Avis Cons. d'Etat, 18 mars 1891), à l'école des filles de la commune pour venir en aide aux enfants pauvres qui la fréquentent (Avis Cons. d'Etat, 20 février 1884), ou au bureau de bienfaisance en faveur des élèves indigents des écoles publiques (Avis Cons. d'Etat, 8 février 1890).

4° Du produit des quêtes (à l'occasion des mariages, notamment), des fêtes de bienfaisance, bals, concerts, représentations théâtrales ou cinématographiques.

5° Du produit de la location des locaux scolaires inoccupés. Le Conseil municipal, nous l'avons dit, peut louer à titre précaire un local scolaire inutilisé, avec l'approbation du Préfet et de l'Inspecteur d'Académie. Cette autorisation n'est donnée qu'à la condition que le loyer soit versé à la Caisse des écoles

(R.E. 16 avril 1926, 26 avril 1932). D'autre part les notaires peuvent être autorisés par le Maire à faire usage des salles de classe, à défaut d'autre salle, pour procéder aux adjudications publiques, moyennant versement à la Caisse des écoles d'une redevance de 10 ou de 5 francs selon que le montant de l'adjudication dépasse ou non 1.000 francs (Cir. 10 juin 1920).

Comptabilité. — Jusqu'à ces derniers temps, le comité d'administration de la Caisse était libre de confier la comptabilité de l'établissement soit à un trésorier spécial, soit au percepteur-receveur municipal de la commune (L. 1867, art. 15 ; Cour des Comptes, 28 avril 1890). Mais le décret-loi du 30 octobre 1935, complétant l'article 15 de la loi du 10 avril 1867, dispose que la fonction de comptable de la Caisse des écoles sera remplie obligatoirement par le receveur municipal. Seuls les établissements dont les revenus excèdent 600.000 francs peuvent avoir un trésorier spécial, qui est nommé par le Préfet sur une liste de trois noms présentée par l'assemblée générale de la Caisse.

Le percepteur fait gratuitement le service de la Caisse ; il peut néanmoins se faire rembourser ses frais spéciaux de bureau, imprimés et autres avances, en les justifiant.

Lorsque la Caisse a un trésorier spécial, le receveur municipal ne doit s'immiscer dans aucune de ses opérations. La comptabilité de la Caisse des écoles est en effet nettement distincte de la comptabilité communale et le Maire ne peut mandater directement, sur le crédit affecté à la subvention de cet établissement, une dépense qui incombe à la Caisse des écoles et qui doit être acquittée par son trésorier. De même, les subventions du département et de l'Etat ne doivent pas figurer en recette aux services hors budget de la commune, mais être mandatées directement au profit de

la Caisse des écoles (Cour des Comptes, 27 mars 1899).

Les fonds disponibles sont obligatoirement placés au Trésor qui sert un intérêt de 1 %. Un décret du 27 septembre 1935 fixe forfaitairement à 1/8 la fraction de l'actif net destiné à être conservé en caisse pour assurer les besoins courants du service.

Les économies et les sommes provenant de dons et legs sont placées en rentes sur l'Etat (Cir. 12 mai 1867 ; D. 17 septembre 1912).

Bien qu'elle soit un établissement public, la Cour des Comptes estimait que la Caisse des écoles n'était pas soumise aux règles de la comptabilité communale (R.E. *J.O.*, 25 mars 1932). Elle restait donc en dehors du contrôle financier et juridictionnel, sauf dans le cas où la fonction de trésorier se trouvait réunie à celle de receveur municipal. Le décret-loi du 30 octobre 1935 est venu mettre fin à ce bénéfice en ne permettant qu'exceptionnellement, nous l'avons dit, au comité d'administration de choisir un trésorier spécial et en soumettant les opérations de cet établissement à l'autorité chargée d'apurer les comptes de la commune, soit par rattachement au compte du receveur municipal, soit par la production d'un compte du trésorier spécial qui relève maintenant de la Cour des Comptes (D. 30 octobre 1935, art. 1^{er}).

Les trésoriers de la Caisse sont assujettis à la surveillance des receveurs des finances ainsi qu'au contrôle de l'inspection générale des finances et des services administratifs (D. 30 octobre 1935, art. 4).

Plus que toute autre institution, plus que toute action répressive, l'activité très large et très souple de la Caisse des écoles est de nature à propager la fréquentation scolaire et à faire entrer dans les mœurs le principe nécessaire de l'enseignement obligatoire. C'est pourquoi la loi de 1882 ordonne la création d'un tel établissement dans chaque commune. Mais cette prescription est dénuée de toute sanction. A défaut

d'une délibération du Conseil municipal, aucune procédure de création d'office n'a été instituée. Le Préfet ne peut donc se substituer à la municipalité pour fonder une Caisse des écoles.

Aussi le nombre de ces caisses est-il fort limité et même en régression. On en comptait 16.207 en 1882, 17.439 en 1902 ; il n'y en avait plus que 15.719 en 1936 et encore, dans ce nombre, beaucoup n'avaient qu'une existence nominale, étant, faute de ressources, réduites à l'inactivité.

La difficulté de trouver de l'argent est en effet le principal obstacle à la fondation de ces établissements. La loi de 1882, qui en rendait la création obligatoire dans toutes les communes, prévoyait que dans celles où le centime n'excède pas trente francs, la Caisse aurait droit à une subvention de l'Etat au moins égale au montant des subventions communales. Mais la loi du 19 juillet 1889 a abrogé cette disposition et, jusqu'à ces derniers temps, la participation de l'Etat est restée nettement insuffisante. Le crédit voté au budget de l'Education nationale pour les Caisses des écoles était de 1.440.000 francs en 1935, de 802.000 francs seulement en 1936. Il a été porté à 3.150.000 francs par la loi de finances de 1937 (*J.O.*, 1^{er} janvier 1937). Il y a donc eu, de la part de l'Etat, un sérieux effort sur ce point. Mais si l'on tient compte du nombre des communes (38.000 au recensement de 1936), des charges supplémentaires résultant de la prolongation de la scolarité et enfin de la hausse des prix, on constate que cette somme de trois millions est loin, en réalité, d'être considérable.

D'autre part, l'endettement croissant des collectivités locales ne leur permet pas non plus de se montrer très larges en faveur de ces institutions.

Et quant à la collaboration des particuliers, l'interdiction faite aux Caisses des écoles de venir en aide aux enfants des écoles privées l'empêche d'être génér-

reuse en décourageant, parmi les bienfaiteurs éventuels, tous ceux qui considèrent ces enfants comme aussi dignes d'être secourus que les autres.

Notons d'ailleurs que cette spécialisation excessive de la Caisse des écoles n'était pas la règle au moment où elle fût instituée. Puisque la loi de 1882 ne fait aucune distinction, au point de vue de l'obligation scolaire, entre les écoles libres et les écoles communales, il était logique, en effet, de ne point limiter aux seuls élèves des écoles publiques l'activité d'une institution dont le but, au dire de Jules Ferry lui-même, est de faire entrer l'obligation dans les mœurs¹. C'est bien ainsi que les choses se passaient à l'origine. La conception actuelle ne s'est fait jour qu'à partir de la loi du 30 octobre 1886. C'est une conception trop étroite que la seule raison devrait écarter et où il faut chercher la cause profonde de la régression déplorable du nombre des Caisses des écoles, régression qui n'est pas sans rapport avec l'accroissement que l'on constate, en France, du nombre des illettrés.

1. Exposé des motifs de la loi du 28 mars 1882.

DEUXIÈME PARTIE

Les Ressources

La plupart des obligations et des initiatives communales que nous avons examinées dans la première partie de notre étude, se traduisent, en matière budgétaire, par des dépenses obligatoires ou facultatives qu'il faut nécessairement couvrir.

Ces dépenses sont ou bien ordinaires, ou bien extraordinaires suivant qu'elles sont annuelles et permanentes ou au contraire temporaires et accidentelles (D. 23 octobre 1935, art. 1^{er}). Il ne peut être question d'ailleurs de les classer une fois pour toutes, car le caractère d'une dépense peut varier non seulement d'un lieu à un autre, selon la richesse de la commune qui l'engage, mais encore, dans une même commune, selon son montant. En ce qui concerne l'enseignement primaire, notamment, alors que les dépenses de construction et de premier établissement des écoles sont toujours des dépenses extraordinaires (D. 23 octobre 1935, art. 1^{er}), les dépenses de fonctionnement, qui normalement prennent rang parmi les dépenses ordinaires, peuvent, lorsqu'elles sont particulièrement importantes, telles une grosse réparation par exemple, constituer pour la commune une charge exceptionnelle imputable comme telle sur les recettes extraordinaires de la localité.

La distinction des dépenses ordinaires et extraordinaires est donc une question de fait pour les municipalités et l'administration supérieure, question d'ailleurs fort importante pour le règlement du budget communal parce qu'elle détermine la nature des ressources qui doivent leur être affectées.

Celles-ci se divisent également en recettes ordinaires et extraordinaires : les premières sont affectées jusqu'à due concurrence aux dépenses de même nature. Lorsqu'elles sont trop faibles pour les acquitter, le Conseil municipal, dans la limite du maximum fixé chaque année par le Conseil général, vote des centimes additionnels pour insuffisance de revenus ; mais ces ressources, bien que portées dans la section ordinaire du budget, ne sont pas considérées comme des recettes ordinaires.

Quant aux dépenses extraordinaires, elles sont payées au moyen soit de l'excédent des ressources ordinaires, soit de ressources extraordinaires (D. 23 octobre 1935, art. 1^{er}).

CHAPITRE PREMIER

RECETTES ORDINAIRES

La loi du 19 juillet 1889 (art. 28) a supprimé les quatre centimes communaux affectés aux dépenses obligatoires de l'enseignement primaire par les lois du 10 avril 1867 et 16 juin 1881. Actuellement, par conséquent, les dépenses ordinaires de l'enseignement primaire sont couvertes par des recettes de même nature, non soumises à une détermination spéciale.

L'ancien article 133 de la loi municipale donnait de ces ressources une énumération d'ailleurs non limitative, que le décret du 23 octobre 1935 a supprimée et remplacée par une définition d'ordre général suivant laquelle les recettes ordinaires « comprennent toutes les recettes annuelles et permanentes de la commune »¹.

1. Y compris les revenus des dons et legs lorsqu'ils sont réservés. Voir *infra*, la question des libéralités scolaires.

CHAPITRE II

RECETTES EXTRAORDINAIRES

« Ce sont, dit le décret du 23 octobre 1935, les ressources temporaires ou accidentelles ». L'énumération qu'en faisait l'article 134 de la loi municipale a été supprimée par le décret du 25 juin 1934.

Il ne peut être question pour nous d'examiner chacune des ressources exceptionnelles de la commune. Nous ne nous proposons d'indiquer que celles qui sont propres à l'enseignement primaire, telles les subventions de l'Etat relatives aux dépenses de ce service, ou qui présentent un intérêt particulier pour notre étude, telles les libéralités et l'emprunt.

PREMIÈRE SECTION LES LIBÉRALITÉS SCOLAIRES

Les communes peuvent créer des écoles de tout ordre et des œuvres scolaires, grâce aux libéralités dont elles bénéficient.

La procédure à suivre pour l'acceptation des libéralités, les voies de recours, etc..., sont indiquées par les articles 111, 112 (modifiés par le décret du 5 novembre 1926, art. 21 et 22) et 113 de la loi municipale du 5 avril 1884. Les dons et legs sont acceptés définitivement par le Conseil municipal, sauf dans le cas où la commune décide de transiger avec les héritiers,

car l'autorisation doit alors être donnée par décret en Conseil d'Etat. La commune a le droit d'ailleurs de refuser une libéralité et le Préfet ne peut, contre cette décision, faire autre chose que d'inviter le Conseil municipal à délibérer une seconde fois sur la question.

Au lieu d'être adressée à la commune, la libéralité peut être faite à un quartier ou un hameau. Dans ce cas les habitants désignent une commission syndicale pour délibérer sur l'acceptation. Le Conseil municipal donne son avis ; s'il est d'accord avec la commission, les choses se passent comme dans le cas précédent. Sinon il est statué sur l'acceptation de la libéralité par arrêté motivé du Préfet, après avis du Conseil de préfecture interdépartemental.

Le Maire peut, d'ailleurs, à titre conservatoire, accepter les dons ou legs et former, avant toute autorisation, une demande en délivrance. La délibération du Conseil municipal, l'arrêté du Préfet ou le décret du Président de la République, qui interviendront ultérieurement, auront effet du jour de cette acceptation provisoire.

Notons qu'un décret-loi du 30 octobre 1935 oblige tout dépositaire d'un testament contenant un legs qu d'un acte portant donation, au profit d'une commune, à en donner avis au Maire et au receveur municipal¹. Toute autorisation de dépense donnée par le Maire à la personne chargée de la liquidation d'une succession appartenant à la commune doit être visée par le receveur, et le liquidateur, sans attendre la fin des opérations de liquidation, doit envoyer au Maire, tous les ans avant le 31 décembre, le relevé, avec pièces justificatives, des recettes et des dépenses effectuées dans l'année. Ces pièces justificatives seront, après avoir été vérifiées par le Maire, soumises au

1. S'il s'agit d'un legs, l'avis ne sera donné que lors de l'ouverture ou de la publication du testament.

Conseil municipal et transmises ensuite au receveur de la commune.

Ces différentes prescriptions s'appliquent également au cas où la donation ou le legs sont en faveur d'un établissement public ; c'est alors le représentant légal et le comptable de l'établissement qui doivent être avertis dans les conditions que nous avons vues, conditions qui ont pour effet de mettre les représentants de ces collectivités ou établissements publics à même de veiller à la conservation des droits dont ils sont responsables devant le juge des comptes.

Libéralités conditionnelles. — Les dons ou legs peuvent être attribués à la commune sans aucune condition. Mais la plupart du temps ils comportent des clauses qui mettent à la charge du donataire des obligations déterminées : la libéralité sera faite à la commune à charge pour elle, par exemple, de fonder une école maternelle, une école de filles, un cours d'adultes... etc...

Ce qu'il faut remarquer, c'est que l'école primaire, à la différence des lycées et collèges d'enseignement secondaire, n'a pas la personnalité morale et n'est pas capable, en conséquence, de recevoir une libéralité qui lui serait adressée. Toutefois, comme il serait fâcheux de priver ces établissements de dons si précieux, la jurisprudence les maintient en les considérant comme des libéralités conditionnelles faites, soit à la Caisse des écoles qui est un établissement public, soit à la commune¹. Il en est de même, et cela en vertu du principe de la spécialité administrative, lorsque la libéralité conditionnelle est faite à un établissement public dont les attributions sont complè-

1. A la municipalité s'il s'agit, par exemple, de l'établissement ou de l'entretien d'une école obligatoire, à la Caisse des écoles si la donation est faite en vue d'une œuvre qui entre dans les attributions de cet établissement.

tement différentes de celles qui lui sont imposées par l'acte de donation ou le testament.

Clauses illicites. — Lorsque la condition est impossible ou illicite, l'article 900 du Code civil fait tomber la condition en maintenant l'acte. Mais la jurisprudence admet pour tempérer la rigueur de cette règle que la libéralité doit être entièrement annulée lorsque le fait qui constitue la condition a été la cause impulsive et déterminante de l'acte.

Citons, pour éclairer cette question, un arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation du 31 octobre 1922¹, où il s'agit d'un legs fait à une commune en vue de l'établissement d'une école ayant un personnel congréganiste, ce qui est légalement impossible. La Cour de cassation a déclaré que, cette condition imposée par le testateur ayant été la cause impulsive et déterminante de sa libéralité, cette dernière devait être entièrement annulée par application de l'article 1131 du Code civil².

On trouve la même solution dans des arrêts de la Chambre des requêtes du 29 octobre 1892³ et de la Chambre civile du 20 novembre 1878⁴. Cependant, toutes les espèces de ce genre n'ont pas été résolues de la même façon. Les juges, interprétant la pensée du disposant, ont parfois déclaré que la condition par lui posée était, dans son esprit, secondaire et que l'article 900 devait donc s'appliquer⁵.

La distinction est essentiellement une question de fait. Ce sont les juges du fait, c'est-à-dire les tribunaux de première instance et les Cours d'appel, qui sont souverains pour interpréter l'intention du testateur

1. S., 1923.1.28.

2. Art. 1131 : « L'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite, ne peut avoir aucun effet ».

3. S., 1893.1.32.

4. S., 1879.1.413.

5. Cass. civ., 20 mai 1879, S., 1880.1.14 ; 26 mai 1894, S., 1896.1.129.

ou du donateur, même si cette interprétation paraît en contradiction avec les termes dont il s'est servi.

Le problème ainsi réglé se complique d'ailleurs lorsqu'il s'agit de libéralités conditionnelles qui étaient parfaitement légales à l'origine, mais dont la condition est devenue impossible par suite de la promulgation d'une nouvelle loi. Que faire lorsque l'obligation contractée par la commune au moment de l'acceptation est une obligation successive ?

Le cas qui s'est présenté le plus souvent en pratique est celui où, antérieurement à la loi de 1886, une commune avait été autorisée à accepter une libéralité à charge pour elle d'établir et d'entretenir une école à personnel congréganiste. Après la promulgation des lois sur la laïcisation de l'enseignement, la condition, jusque-là valable, s'est trouvée avoir un caractère illicite.

Il est évident que la commune ne pouvait continuer à exécuter une obligation que la loi interdit. Mais fallait-il annuler la condition et conserver la libéralité ou bien renoncer totalement à cette dernière ?

L'article 1131 sur la cause ne pouvait s'appliquer à ce cas car la validité d'un acte juridique doit être envisagée au moment même où l'acte est passé. Pour la même raison, il ne semblait pas possible d'utiliser l'article 900 du Code civil. La jurisprudence, qui ne fut pas très homogène, imagina plusieurs artifices pour résoudre la question : certains arrêts considérèrent la libéralité avec charge comme un acte à titre onéreux et l'annulèrent pour inexécution de la convention par la commune (en réalité celle-ci se trouvait devant un cas de force majeure dont elle n'était pas responsable)¹; d'autres parlèrent d'une condition résolutoire tacite²; mais la tendance domi-

1. D.P., 1891.2.113 ; 1893.2.409 ; 1893.1.67.

2. D.P., 1892.1.137.

nante, malgré l'objection très sérieuse que nous avons signalée, fut d'appliquer à ces cas spéciaux la solution admise pour les conditions qui sont impossibles au moment de la confection de l'acte. Les juges, utilisant l'article 900 ou l'article 1131 du Code civil, annulèrent donc soit l'acte entier, soit au contraire la seule clause illicite, suivant que la condition devenue impossible leur apparut comme ayant été, ou non, la cause impulsive et déterminante de la libéralité¹.

Notons que, si des cas analogues peuvent fort bien se présenter dans l'avenir avec la promulgation de lois nouvelles, par contre, ceux que nous avons cités en exemple ne pourront plus se reproduire. L'article 19 de la loi organique stipule en effet que « toute action à raison des donations et legs faits aux communes antérieurement à la présente loi, à la charge d'établir des écoles ou salles d'asile dirigées par les congréganistes ou ayant un caractère confessionnel, sera déclarée non recevable si elle n'est pas intentée dans les deux ans qui suivront le jour où l'arrêté de laïcisation ou de suppression de l'école aura été insérée au *Journal officiel* ». Or la laïcisation des écoles publiques est, depuis 1913, entièrement terminée.

Mais il existe encore aujourd'hui un certain nombre de municipalités qui, bénéficiaires de libéralités à charge pour elles d'entretenir un enseignement congréganiste et mises par la loi de 1886 dans l'impossibilité d'exécuter leurs obligations, ne croient pas pouvoir utiliser à une autre fin et laissent ainsi s'accumuler les revenus de ces libéralités.

Il résulte des explications précédentes que les Conseils municipaux peuvent considérer les dons ou legs en question comme dépourvus désormais de toute condition et les utiliser au mieux des intérêts généraux de la commune. Toutefois il paraît juste (en dehors

1. D.P., 1896.1.573 ; 1893.1.487 ; 1911.1.463.

de toute considération juridique) de faire servir, dans la mesure du possible, le produit de ces libéralités à une fin aussi voisine que la loi le permet de celle que leur assignait leur auteur. Puisqu'il s'agit de libéralités scolaires, la municipalité pourrait, par exemple, les affecter à des œuvres complémentaires de l'enseignement.

DEUXIÈME SECTION

L'EMPRUNT

Les libéralités scolaires, si elles sont avantageuses pour la commune qui en bénéficie, ont l'inconvénient d'être rares et de ne pas se présenter toujours au moment opportun. Il faudra donc, la plupart du temps, pourvoir aux dépenses extraordinaires de l'enseignement au moyen de l'emprunt.

La loi du 1^{er} juin 1878 décrétait que l'Etat pourrait concourir à l'œuvre des constructions scolaires par des avances aux communes ; mais depuis la loi du 20 juin 1885 celles-ci doivent, pour leurs emprunts, s'adresser à des établissements de crédit ou à des particuliers, et non plus à l'Etat.

En principe, le Conseil municipal est libre de ne pas recourir au crédit. Toutefois, lorsqu'il s'agit de pourvoir à l'établissement d'une école obligatoire, l'emprunt peut, sur le refus de la municipalité être contracté d'office par l'administration supérieure. C'est alors un décret en Conseil d'Etat qui statue sur la désignation de l'établissement prêteur, sur le montant et les conditions de l'emprunt et sur la somme annuelle applicable à son amortissement (L. 12 juillet 1903, art. 4).

Dans le cas où le Conseil municipal a décidé de recourir au crédit, il le fait suivant les règles ordinaires applicables aux emprunts communaux, règles que le

cadre de notre étude ne nous permet pas d'exposer ici.

Nous nous bornerons à signaler qu'aux termes des articles 3 et 16 du décret du 7 septembre 1936, la Caisse de crédit aux départements et aux communes est chargée de prendre toutes mesures de nature à faciliter la conclusion d'emprunts par les collectivités locales, qui trouveront ainsi dans cet établissement le guide et l'intermédiaire indispensable pour mener à bien cette tâche difficile, la quête des capitaux. La Caisse de crédit, d'ailleurs, satisfait elle-même les demandes de prêts dans la limite de ses ressources propres¹.

De plus, afin de favoriser les emprunts contractés sur le marché auprès des particuliers, le décret du 7 septembre 1936 accorde aux collectivités qui utilisent ce mode d'emprunt une prime égale à 10 % du produit net de l'opération effectuée. Toutefois cette prime, ajoutée aux subventions, ne peut jamais porter la participation de l'Etat au delà de 92 % du montant des travaux entrepris par la commune. D'autre part, afin d'éviter que les avantages escomptés par le législateur (afflux des capitaux thésaurisés par les habitants de la collectivité) ne soient compensés par une cherté excessive des capitaux offerts sur le marché local, l'article 8 du décret indique que seules pourront bénéficier de la prime les opérations faites à un taux réel inférieur ou égal au taux fixé par arrêté des ministres de l'Intérieur et des Finances².

Enfin les bonifications d'intérêts que, depuis la loi du 28 décembre 1931, la Caisse de crédit aux départements et aux commune était autorisée à verser aux municipalités pour leurs emprunts, sont désormais

1. Cf. D. 7 septembre 1936, *J.O.*, 8 septembre 1936 et D. 9 novembre 1936, *J.O.*, 15 novembre 1936. Organisation et fonctionnement de la Caisse de crédit.

2. Cf. D. 9 novembre 1936 précité et « *La vie communale et départementale* », janvier 1937, p. 1 et suiv.

accordées par le ministre des Finances et font partie des subventions de l'Etat, avec lesquelles elles ne peuvent plus, d'ailleurs, être cumulées. Nous les retrouverons au cours de la section suivante.

TROISIÈME SECTION

SUBVENTIONS AUX COMMUNES POUR L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

La commune peut recevoir des subventions du département et de l'Etat. Nous ne dirons rien des premières qui sont toujours facultatives et dont le montant n'est pas très élevé.

L'étude des subventions de l'Etat sera divisée en deux paragraphes consacrés, l'un, aux subventions pour constructions scolaires (ce sont les plus importantes), l'autre, aux secours que les communes peuvent recevoir à divers autres titres.

§ 1. *Subventions pour constructions scolaires*

Des subventions sont attribuées aux communes pour l'établissement des écoles obligatoires ou conventionnellement obligatoires¹.

La première loi qui ait accordé des subventions pour les constructions scolaires est celle du 1^{er} juin 1878. C'est la loi du 20 juin 1885 qui en a organisé le régime.

Sous l'empire de cette loi, l'Etat prenait à sa charge une partie des annuités nécessaires au service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts contractés par les municipalités en vue des constructions d'écoles. La participation de l'Etat ne pouvait dépasser 80 % de la dépense.

1. Les écoles simplement facultatives ne peuvent bénéficier que de secours gracieux (Avis du Cons. d'Etat, 5 juin 1888).

L'article 65 de la loi du 26 juillet 1893 décida que désormais les subventions seraient allouées en capital et représenteraient une quote-part non pas du montant de l'emprunt communal, mais des dépenses réellement effectuées.

Ce régime fut appliqué jusqu'en 1933, sauf toutefois de 1920 à 1923 et de 1925 à 1936, périodes au cours desquelles on revint au système des annuités conformément à la loi du 20 juin 1885. On y revint également en 1933, pour l'abandonner de nouveau en 1936.

Cependant, en 1931, fut créée par la loi du 28 décembre¹ la Caisse de crédit aux départements et aux communes. Cet établissement public était chargé de venir en aide aux collectivités locales obligées, pour le financement de certains travaux, de recourir au crédit; il leur consentait des bonifications d'intérêts dans les conditions énoncées par les articles 12 et suivants de la loi. Ces bonifications pouvaient se cumuler avec les subventions accordées par l'Etat, et il en résultait des abus auxquels le décret du 7 septembre 1936, pris en exécution de la loi du 18 août de la même année, a eu pour but de mettre fin en décidant, comme nous l'avons dit plus haut :

1° Que ces bonifications ne seraient plus accordées par l'administration de la Caisse, mais par le ministre ;

2° Qu'elles ne pourraient se cumuler avec les subventions de l'Etat, parce qu'elles en feraient désormais partie intégrante.

En conséquence, alors que les subventions étaient en 1885 et 1933, allouées sous forme d'annuités, en 1893, en capital, elles sont, depuis le décret de 1936, accordées *sous l'une ou l'autre forme, au choix de la collectivité qui les sollicite*. Notons que la prime dont nous avons parlé à la section précédente doit avoir pour effet d'inciter les communes à demander le

1. S., *Lois annotées* de 1932, p. 385.

versement de la subvention en annuités. Etant calculée, en effet, sur le montant de l'emprunt réalisé et non sur celui de la dépense, elle sera d'autant plus forte que l'emprunt sera plus important ; et il sera forcément plus important si, la subvention de l'Etat n'étant pas payée en capital, il doit couvrir la totalité de la dépense.

Ce bref historique étant tracé, nous nous proposons, à propos de l'enseignement primaire, de répondre aux quatre questions suivantes :

- 1^o A quelles dépenses s'appliquent les subventions ?
- 2^o Quelle est la procédure à suivre pour les obtenir ?
- 3^o Comment sont-elles calculées ?
- 4^o Comment sont-elles payées ?

1^o *Dépenses pouvant être subventionnées.*

Les dépenses communales auxquelles l'Etat participe sont, nous l'avons dit, celles de premier établissement des écoles obligatoires ou conventionnellement obligatoires (y compris les écoles et classes de perfectionnement pour enfants arriérés : L. 15 avril 1909, art. 4).

Par dépenses de premier établissement, il faut entendre l'acquisition, la construction, la reconstruction ou l'agrandissement de locaux destinés au service scolaire et qu'énumère le décret du 19 août 1933 (art. 1^{er} et 2)¹, ainsi que les acquisitions de terrains nécessaires à l'exécution de ces travaux. Les frais d'installation d'eau, d'éclairage, de chauffage et d'hygiène, ainsi que d'acquisition du mobilier scolaire sont également compris dans la dépense à subventionner (art. 1^{er} et 2). Mais les dépenses de renouvellement du mobilier (Cir. 7 juin 1924) et celles d'entretien des locaux scolaires ne donnent pas lieu aux subventions de l'Etat.

1. J. O., 24 août 1933.

Toutefois, l'article 115 de la loi du 31 décembre 1921 avait étendu le bénéfice des subventions, pour une durée de cinq années seulement, aux dépenses de grosses réparations. Cette disposition a été prorogée jusqu'au 1^{er} janvier 1940 par l'article 39 de la loi du 24 février 1934. La subvention n'est accordée en totalité que si le mauvais état des bâtiments scolaires n'est pas dû à un défaut d'entretien. Elle peut être diminuée ou supprimée lorsqu'il y a eu négligence de la commune.

Indiquons enfin que les communes peuvent recevoir des subventions de l'Etat pour l'établissement d'internats primaires dans les mêmes conditions que pour les écoles (D. 19 août 1933, art. 1^{er}).

2° Formalités à remplir pour l'obtention des subventions.

La municipalité ne peut demander une subvention pour la construction ou l'acquisition de bâtiments scolaires nouveaux que si l'école a été juridiquement établie par décision du Conseil départemental approuvée du ministre et que ce dernier a créé les postes correspondants (Cir. 27 août 1928).

En outre, elle doit, pour l'obtenir, s'engager à assurer le fonctionnement de l'école pendant 30 ans au moins et à inscrire à son budget durant cette période, au nombre des dépenses obligatoires, un crédit pour l'entretien des locaux scolaires égal au moins à 1 % de la dépense qui aura servi de base à la subvention de l'Etat. Les sommes non utilisées seront reportées au crédit prévu, au même titre, pour l'exercice suivant (L. 31 juillet 1920, art. 93).

La demande de subvention formulée par le Conseil municipal est adressée au Préfet par le Maire, avec le dossier relatif à la création matérielle de l'école,

dossier comprenant¹ les pièces techniques (plans et devis, cahier des charges de l'entreprise, rapport de l'architecte, procès-verbal estimatif des locaux désaffectés et documents relatifs à l'acquisition des immeubles, s'il y a lieu), les pièces administratives (délibération du Conseil municipal approuvant le projet, indiquant les voies et moyens, portant demande de subvention et contractant l'engagement prescrit par la loi du 31 juillet 1920, et liste des bâtiments communaux avec indication de ceux qui pourraient être aménagés en école, conformément à la circulaire du 1^{er} juillet 1931) et enfin les pièces financières² comprenant la situation financière de la commune, dressée par le receveur municipal, la copie du dernier budget et des extraits des comptes administratifs des trois derniers exercices.

Le Préfet soumet ce dossier, après l'avoir complété, au Conseil général, ou à la commission départementale, qui doit donner son avis. Aucune subvention pour constructions scolaires ne peut, aux termes de l'article 68 de la loi du 10 août 1871, être allouée aux communes, si ce n'est sur la proposition du Conseil général de chaque département.

A cet effet, cette assemblée doit dresser chaque année, au cours de sa deuxième session ordinaire, un tableau de tous les projets de constructions scolaires dans les départements et les classer par ordre d'urgence (L. 1871, art. 68, Cir. 27 août 1928).

Lorsque le Conseil général a donné son avis, le Préfet adresse le dossier de l'affaire au ministre de l'Education nationale (D. 7 avril 1887, art. 10). Les projets sont étudiés par le Comité central des cons-

1. Cir., 15 mars 1924 et 15 septembre 1928, *Bulletin du ministère de l'Instruction publique*, 1924, p. 274, 1928, p. 231.

2. Ces pièces financières n'étant valables que pour l'année en cours devront n'être envoyées que sur la demande de l'administration centrale et dans le mois qui suivra cette demande (Instr. 27 août 1928).

tructions scolaires, organisé par le décret du 6 janvier 1937¹. Ce conseil peut proposer aux collectivités demanderesses toutes modifications exigées soit par les règlements, soit par l'intérêt de l'enseignement, de l'hygiène, de l'art ou des finances publiques. Il fixe le chiffre maximum de la dépense sur laquelle doit être calculée la subvention de l'Etat. Ce chiffre peut être inférieur à la dépense réelle, telle qu'elle résulte des devis présentés par la commune, mais il ne peut en aucun cas lui être supérieur (D. 6 janvier 1937, art. 11).

Enfin, l'octroi de la subvention fait l'objet d'une décision ministérielle (D. 7 avril 1887, art. 11; D. 7 septembre 1936, art. 3).

Lorsque la circonscription de l'école doit s'étendre sur plusieurs communes, des subventions distinctes sont accordées à chacune d'elles dans la mesure où elle participe à la dépense.

3° *Calcul de la subvention.*

Le montant de la subvention est déterminé par le ministre de l'Education nationale. Le calcul en est fait sur la base de la dépense déterminée par le Comité consultatif, déduction faite de la valeur (sol et bâtiments) des écoles à désaffecter, s'il y a lieu, à moins que le local ne reste affecté à une œuvre scolaire ou complémentaire de l'enseignement (L. 20 juin 1885, art. 8, mod. L. 13 juillet 1925, art. 287).

Un règlement d'administration publique intervient tous les cinq ans pour fixer la proportion dans laquelle la subvention est accordée aux communes. Rien n'empêche, d'ailleurs, qu'au cas où l'importance respective des ressources de l'Etat et des communes viendrait à se modifier, le gouvernement, après consul-

1. Ce comité central remplace le comité consultatif créé par le décret du 3 septembre 1932.

tation du Conseil d'Etat, ne procède à une révision avant l'expiration du délai de 5 ans¹. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit pour le décret du 19 août 1933, abrogeant celui du 17 mars 1931.

Le décret du 19 août 1933 tient compte pour le calcul de la subvention, relative à l'établissement d'écoles maternelles, d'écoles élémentaires et de cours complémentaires, de trois éléments distincts qui sont les ressources générales de la commune, ses dépenses générales et la dépense supplémentaire résultant de la réalisation du projet de travaux scolaires².

1. Cons. d'Etat, 12 juillet 1935, D.H., 1935, p. 496.

2. D. 19 août 1933. Art. 3. — La proportion dans laquelle l'Etat contribue aux dépenses est fixée conformément aux règles énoncées ci-dessous :

a) Une première portion de la subvention est déterminée conformément au tableau I ci-annexé, d'après le produit obtenu en ajoutant à la valeur du centime communal la moyenne, divisée par 100, du revenu, d'après les comptes administratifs des trois dernières années, des biens communaux constituant une recette ordinaire et n'ayant pas d'affectation spéciale ;

b) Une deuxième portion de la subvention est déterminée conformément au tableau II ci-annexé en tenant compte du total formé :

1° Par les centimes ordinaires et pour insuffisance de revenus, défalcation faite des cinq centimes obligatoires sur la contribution foncière et la contribution personnelle mobilière ainsi que les cinq centimes obligatoires sur les patentes ;

2° Par les centimes extraordinaires à l'exclusion de ceux qui sont destinés à gager la construction elle-même ;

3° Par le nombre des centimes fictifs que représente le quotient obtenu en divisant par la valeur du centime le produit des quatre taxes ci-après :

Taxe sur le revenu net des propriétés bâties ;

Taxe sur le revenu net des propriétés non bâties ;

Taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation ;

Taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession.

N'entrent en ligne de compte que les centimes et taxes en recouvrement ;

c) Une troisième portion de la subvention est déterminée conformément au tableau III ci-annexé en raison de la charge supplémentaire imposée à la commune par la réalisation du projet de travaux scolaires.

Ce pourcentage est déterminé en divisant par la valeur du centime le solde obtenu, après application des tableaux I et II, de la dépense pour travaux scolaires, telle qu'elle a été fixée après avis du comité prévu à l'article 210 de la loi de finances du 29 avril 1926.

TABLEAU I		TABLEAU II		TABLEAU III	
Valeur u centime	Participation de l'Etat	Nombre de centimes	Participation de l'Etat	Quotient par la valeur du centime du solde obtenu après application des tableaux 1 et 2	Participation de l'Etat
	%		%		%
10		Jusqu'à 25	1		
et au-dessous	45	26 à 27	2		
11 à 12	44	28 à 30	3		
13 à 14	43	31 à 33	4		
15 à 16	42	34 à 36	5		
17 à 18	41	37 à 40	6		
19 à 20	40	41 à 44	7		
21 à 22	39	45 à 48	8		
23 à 24	38	49 à 53	9		
25 à 26	37	54 à 58	10		
27 à 28	36	59 à 63	11		
29 à 30	35	64 à 69	12		
31 à 32	34	70 à 75	13		
33 à 34	33	76 à 82	14		
35 à 36	32	83 à 89	15		
37 à 38	31	90 à 96	16		
39 à 40	30	97 à 104	17		
41 à 45	29	105 à 113	18		
46 à 50	28	114 à 122	19		
51 à 55	27	123 à 132	20		
56 à 60	26	133 à 143	21		
61 à 65	25	144 à 154	22		
66 à 70	24	155 à 165	23		
71 à 75	23	166 à 176	24		
76 à 80	22	177 à 188	25		
81 à 85	21	189 à 200	26		
86 à 90	20	201 à 213	27		
91 à 100	19	114 à 226	28		
101 à 125	18	227 à 240	29		
126 à 150	17	241 à 255	30		
151 à 175	16	256 à 270	31		
176 à 200	15	201 à 285	32		
201 à 225	14	286 à 300	33		
226 à 250	13	301 à 315	34		
251 à 300	12	316 à 332	35		
301 à 350	11	333 à 350	36		
351 à 400	10	351 à 370	37		
401 à 450	9	371 à 390	38		
451 à 500	8	391 à 410	39		
501 à 750	7	411 à 435	40		
751 à 1.000	6	436 à 460	41		
1.001 à 2.500	5	461 à 490	42		
2.501 à 5.000	4	491 à 530	43		
5.001 à 10.000	3	531 à 570	44		
10.001 à 20.000	2	571 à 610	45		
us de 20.000	1	611 à 660	46		
		661 à 720	47		
		721 à 800	48		
		801 à 900	49		
		Au-dessus de 900	50		
				Jusqu'à 400	1
				401 à 470	2
				471 à 550	3
				551 à 630	4
				631 à 710	5
				711 à 800	6
				801 à 900	7
				901 à 1.000	8
				1.001 à 1.100	9
				1.101 à 1.210	10
				1.211 à 1.330	11
				1.331 à 1.460	12
				1.461 à 1.590	13
				1.591 à 1.720	14
				1.721 à 1.860	15
				1.861 à 2.000	16
				2.001 à 2.160	17
				2.161 à 2.330	18
				2.331 à 2.530	19
				2.531 à 2.750	20
				2.751 à 3.000	21
				3.001 à 3.250	22
				3.251 à 3.500	23
				3.501 à 3.750	24
				3.751 à 4.000	25
				4.001 à 4.300	26
				4.301 à 4.650	27
				4.651 à 5.000	28
				5.001 à 5.500	29
				5.501 à 6.000	30
				6.001 à 6.500	31
				6.501 à 7.000	32
				7.001 à 7.600	33
				7.601 à 8.200	34
				8.201 à 8.800	35
				8.801 à 9.400	36
				9.401 à 10.000	37
				10.001 à 10.600	38
				10.601 à 11.300	39
				Au-dessus de :	
				11.300	40

La subvention de l'Etat, calculée d'après ces règles, ne peut dépasser 90 % de la dépense (L. 16 avril 1930, art. 159 ; D. 7 septembre 1936, art. 5). Elle ne peut être inférieure à 50 % (D. 19 août 1933, art. 4, complété par D. 25 septembre 1936, art. 2).

Pour les écoles primaires supérieures, la subvention est calculée à raison de 50 % de la dépense, telle qu'elle a été fixée par le Comité central de constructions scolaires (D. 25 septembre 1936, art. 1^{er}).

4^o Paiement de la subvention.

Lorsque le ministre accorde une subvention à la commune, le Préfet charge un membre du Comité départemental des bâtiments civils ou un délégué spécial de visiter les travaux et de vérifier s'ils s'exécutent conformément aux plans approuvés. Les frais et honoraires de cette vérification sont compris dans les prévisions du devis qui a été présenté par la commune (D. 7 avril 1887, art. 12).

Toute commune qui, avant l'octroi de la subvention par le ministre, aurait mis à exécution le projet d'établissement de l'école, serait déchue de son droit à la participation de l'Etat, sauf en cas d'acquisition d'immeubles dont la réalisation était urgente (Cir. 15 janvier 1935).

Si, au contraire, deux ans après l'octroi des subventions les travaux n'ont pas été mis à exécution, la subvention est annulée (D. 13 janvier 1894). Lorsqu'ils sont interrompus ou non exécutés conformément aux plans approuvés, le paiement de la subvention est suspendu. Si les changements sont de nature à rendre le local moins propre à l'usage auquel il est destiné, le ministre peut, après une mise en demeure adressée à la commune par le Préfet, déclarer cette dernière déchue de son droit à la subvention de l'Etat et l'obliger à reverser au Trésor les sommes qu'elle a déjà reçues à ce titre. Cette décision est immédiatement

notifiée au Maire (D. 7 avril 1887, art. 14). Mais en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, des modifications pourraient, par décision du ministre, être apportées en cours d'exécution aux projets régulièrement approuvés (D. 5 septembre 1934, art. 2).

La subvention, calculée suivant les règles que nous avons énoncées, est payée soit en capital, soit en annuités (L. 18 août 1936, art. 7 ; D. 7 septembre 1936, art. 1^{er}), au choix du bénéficiaire¹.

1^o *Paiement en annuités* (D. 9 novembre 1936). — Le service de subventions en annuités est assuré par la Caisse de crédit. Toute demande de subvention sous cette forme doit être adressée par le Maire au Préfet, qui la transmet pour décision au ministre de l'Education nationale. A cette demande est joint un dossier établi conformément aux règles de la Caisse et comprenant notamment les justifications nécessaires pour déterminer le montant de la subvention échue, d'après l'avancement des travaux, et en outre, le contrat et le tableau d'amortissement de l'emprunt. Le ministre statue et transmet à la Caisse de crédit la demande de la commune accompagnée du dossier et de sa décision allouant la subvention en annuités (D. 7 septembre 1936, art. 7).

L'annuité est calculée de façon à couvrir l'intérêt et l'amortissement du capital de la subvention. Le taux d'intérêt servant de calcul à l'annuité est le taux réel de l'emprunt, c'est-à-dire compte tenu de tous les frais accessoires de l'émission ; ce taux réel ne peut d'ailleurs dépasser un maximum fixé par le ministre des Finances ; s'il lui est supérieur, l'annuité est cal-

1. Ne peuvent demander le versement par annuités les collectivités ayant obtenu un prêt de la Caisse de crédit pour le financement de la part des travaux correspondant à la subvention (D. 9 novembre 1936, art. 33).

culée d'après ce maximum. La période d'amortissement est la même que celle de l'emprunt.

Pendant l'exécution des travaux, le bénéficiaire ne peut recevoir qu'une fraction de l'annuité, correspondant à l'état d'avancement de ceux-ci.

Le président de la Caisse de crédit fait parvenir directement aux communes bénéficiaires un titre nominatif muni de coupons et comportant une mention d'inaliénabilité. Les annuités sont payables le jour même de chaque échéance, sur simple présentation des coupons à la Caisse des dépôts et consignations ou à ses préposés (trésoriers-payeurs généraux, receveurs des finances, percepteurs).

Enfin les collectivités doivent, chaque année, adresser au directeur de la Caisse de crédit un exemplaire de leur dernier compte administratif.

2° Paiement en capital. — Lorsque la subvention est payée en capital, elle est versée directement par l'Etat sur production des pièces justificatives, à concurrence de 80% en cours d'exécution des travaux et le solde après leur achèvement (L. 29 avril 1926, art. 210).

Les pièces justificatives à produire sont les suivantes (Cir. 18 novembre 1927) :

A. Pour le paiement des acomptes :

1° Un état de proposition de paiement établi par le Préfet ;

2° Un état de la dépense effectuée à ce jour, certifié par le receveur municipal ;

3° Un rapport du contrôleur technique.

B. Pour le paiement du solde :

1° Un état de proposition de paiement établi par le Préfet ;

2° Un état de la dépense totale effectuée ;

3° Le devis original approuvé ;

4° Le décompte général de la dépense effectuée, arrêté par l'architecte (y compris le mobilier scolaire, le cas échéant) ;

5° Les pièces relatives aux acquisitions et l'état des frais d'acquisition, s'il y a lieu.

6° Le procès-verbal de réception définitive des travaux, visé par le contrôleur technique ;

7° L'avis motivé de l'Inspecteur d'Académie sur le rapport de l'Inspecteur primaire.

La proportion dans laquelle l'Etat participe à l'ensemble de la dépense s'applique à chacun des acomptes payés en cours d'exécution des travaux (Cir. 27 août 1928).

Lorsque, par suite du rabais de l'entreprise ou pour toute autre raison, la dépense totale n'a pas atteint le chiffre sur lequel était basée la subvention, celle-ci est réduite dans la proportion de l'économie réalisée ; le ministre retient sur le solde la somme à déduire.

Telles sont les règles qui président à l'octroi des subventions pour constructions scolaires.

Ces subventions, dont le taux, nous l'avons dit, peut atteindre jusqu'à 90 % de la dépense engagée par la commune, font peser sur les finances publiques, en raison surtout des constructions nouvelles qu'exige l'application de la loi sur la prolongation scolaire, une charge extrêmement lourde. Le décret du 7 septembre 1936 avait mis à la disposition du ministre de l'Education nationale un crédit de 300 millions, sur lequel, en décembre, 250 millions se trouvaient déjà engagés. La loi de finances de 1937 prévoit pour l'exécution des travaux destinés à combattre le chômage, conformément à la loi du 18 août 1936, et parmi lesquels figurent les constructions scolaires, une somme de cinq milliards de francs, somme qui n'a pas encore été répartie entre les différents ministères.

Ajoutons, pour être complet, qu'en ce qui concerne l'installation des écoles, le ministère de l'Education nationale dispose d'un crédit destiné à alléger, pour certaines communes particulièrement pauvres, la

charge que leur impose le décret du 29 janvier 1890 relativement à *l'achat du petit matériel d'enseignement*. L'aide de l'Etat se manifeste par des concessions de matériel ou par des subventions (D.O. art. 42; A. 30 mai 1922). Elles sont accordées directement sur demande des municipalités transmise par l'Inspecteur d'Académie. L'Inspecteur primaire s'assure de l'inscription des objets acquis avec le concours de l'Etat, à l'inventaire du matériel scolaire (A. 30 mai 1922). Ces objets font retour à l'Etat si la commune n'exécute pas les engagements qu'elle a pris au sujet de l'entretien de l'école ou si elle refuse de renouveler ces engagements. Il en est de même lorsqu'il s'agit d'une école primaire supérieure que l'Etat cesse d'entretenir par application de l'article 5 de la loi du 19 juillet 1889 (D.O., art. 43).

Le crédit prévu au budget de 1937 pour le petit matériel d'enseignement ne dépasse pas 90.000 francs.

Mais les subventions de l'Etat ne s'appliquent pas uniquement aux dépenses communales relatives à la construction et à l'installation des locaux scolaires. Les communes, nous l'avons dit, doivent également s'attacher à améliorer le service de l'enseignement primaire par l'organisation d'œuvres complémentaires de l'école. Pour la plupart de ces œuvres, elles peuvent obtenir des secours de l'Etat, dans les conditions que nous allons brièvement indiquer.

§ 2. *Subventions diverses*

Indiquons en premier lieu que des concessions de livres (Cir. 27 avril 1932) peuvent être obtenues en faveur des *bibliothèques scolaires* dans les mêmes conditions que pour le petit matériel de classe. Des secours spéciaux sont également attribués aux bibliothèques intercommunales (L. 26 décembre 1908), après avis de l'Inspecteur d'Académie et du Préfet.

L'Etat participe, dans la proportion d'un tiers au maximum, aux dépenses d'acquisition de *cinémas scolaires*¹, à condition que les appareils soient agréés par l'administration. Pour obtenir ce concours, le Maire doit adresser la demande, accompagnée de devis d'achat détaillé, à l'Inspecteur d'Académie, qui le transmet, avec son avis, au ministre de l'Education nationale. L'approbation du devis par le ministre vaut autorisation d'achat et promesse de subvention (sans fixation de date) dans la mesure des crédits alloués par le Parlement. Ne sont pas compris dans la dépense à subventionner les dépenses faites pour les rideaux, pour une table spéciale et en général pour tous les objets non strictement indispensables au fonctionnement du cinéma.

Pour toucher la subvention, la commune doit constituer un dossier comprenant : 1° la copie des factures acquittées ; 2° le certificat d'enregistrement de l'appareil à l'inventaire du matériel scolaire, délivré par l'instituteur et attestant qu'il est affecté aux écoles publiques (Cir. 25 février 1928).

L'aide apportée aux communes, tant pour la constitution des bibliothèques que pour les cinémas scolaires est en réalité très faible : le crédit ouvert au budget de 1937 à ce double titre ne dépasse pas 627.000 francs.

L'Etat peut encore, sur la proposition du Préfet, allouer aux municipalités des subventions et des concessions de livres et de matériel d'enseignement pour le fonctionnement des *cours d'adultes* (D.O. art. 104). Les subventions ne peuvent dépasser la moitié des frais et ne sont accordées que si la commune se charge du chauffage et de l'éclairage.

Il peut également encourager, par des subventions, l'organisation par la commune, dans les écoles pri-

1. Et aussi de phonographes et d'appareils de T.S.F.

maires, d'*enseignements spécialisés* tels que l'enseignement de la dentelle et de la broderie à main (L. 5 juillet 1903 ; Cir. 16 janvier 1904), les cours de coupe, l'enseignement ménager et agricole, celui des langues vivantes, de la sténo-dactylographie, du dessin, de la gymnastique, etc... Les municipalités peuvent aussi recevoir des secours pour le transport automobile des élèves habitant des hameaux éloignés (Cir. 22 juillet 1933).

Le crédit ouvert au budget du ministère de l'Education nationale s'élève, en 1937, pour l'ensemble des œuvres complémentaires de l'école, à 1.322.840 francs.

Mais la commune peut encore toucher des subventions du ministère de la Santé publique et de l'Education physique : ce dernier prend parfois à sa charge, dans une proportion qui ne peut d'ailleurs dépasser 40 %, la dépense d'établissement de terrains de jeux, de gymnase ou de piscines (Cir. 18 décembre 1929 ; 30 juin 1934). En outre, au budget de ce ministère, apparaissent, pour 1937, des subventions en faveur de l'*éducation physique* et de la préparation militaire, dont le montant s'élève à 4.352.200 francs, des subventions aux communes et établissements publics pour séjour d'enfants dans les colonies, camps de vacances et œuvres de plein air : elles sont prévues pour une somme de 5.000.000 francs.

Enfin la participation de l'Etat aux dépenses d'*inspection médicale* des établissements d'enseignement est, pour 1937, de 1.000.000 francs.

Tels sont les secours consentis par les ministères de l'Education nationale et de la Santé publique aux collectivités locales pour les œuvres complémentaires de l'école.

Ajoutons qu'un crédit de 3.150.000 francs a été ouvert, par la loi de finances de 1937, au budget de l'Education nationale, pour les *Caisses des écoles*. Ce crédit est réparti par le ministre entre les divers dépar-

tements et c'est le Préfet qui est chargé d'attribuer à chaque Caisse la subvention qui lui revient. Il arrête cette répartition en Conseil départemental, sur l'avis de l'Inspecteur d'Académie et en tenant compte de l'activité de chaque établissement, de ses besoins et des sacrifices que la commune s'impose à son profit (Cir. 10 novembre 1922 ; 2 janvier 1935).

APPENDICE

LES COMMUNES ET L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

La loi du 28 mars 1882, en rendant l'instruction primaire obligatoire pour tous les enfants âgés de plus de six ans, ne leur a pas imposé la fréquentation de l'école communale. L'enseignement privé est mis, du point de vue de l'obligation scolaire, sur le même plan que l'enseignement public.

Par enseignement privé il faut entendre, d'ailleurs, non seulement celui qui est donné dans les écoles libres, mais aussi celui que les enfants reçoivent dans les familles (L. 28 mars 1882, art. 4) ; c'est pourquoi les deux sections suivantes seront consacrées, la première à l'instruction familiale, la seconde aux écoles privées. Nous n'étudierons, bien entendu, dans chacune d'elles, que les questions susceptibles d'intéresser les municipalités.

PREMIÈRE SECTION ENSEIGNEMENT DONNÉ DANS LES FAMILLES

L'instruction primaire peut être donnée à domicile par le père de famille ou par toute personne qu'il aura choisie (L. 1882, art. 4), même dépourvue de titres

de capacité. La personne responsable de l'enfant doit, lorsque ce dernier atteint l'âge de six ans, faire savoir au Maire de la commune sa décision à son sujet dans la première quinzaine du trimestre scolaire qui suit, et la renouveler chaque année (L. 28 mars 1882, art. 7 nouveau).

Le Maire inscrit l'enfant sur la liste scolaire et remet aux parents un certificat d'inscription (L. 28 mars 1882, art. 7 nouveau).

A défaut de déclaration en temps opportun, il invite la personne responsable à se conformer immédiatement à la loi, et, s'il n'a pas de réponse dans les trois jours, inscrit d'office l'enfant à l'une des écoles publiques de la commune, sauf réclamation des parents (L. 1882, art. 9 nouveau).

L'enfant instruit à domicile n'est plus astreint, comme avant, à subir chaque année, à partir de la fin de la deuxième année d'instruction obligatoire, un examen à la mairie ou dans une salle d'école. Mais, à l'âge de huit ans, de dix ans et de douze ans, il est l'objet d'une enquête de la part du Maire, aux seules fins d'établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables et s'il lui est donné une instruction dans la mesure compatible avec sa santé et les conditions de vie de sa famille. Le résultat de cette enquête est communiqué à l'Inspecteur primaire, lequel peut demander à l'Inspecteur d'Académie de désigner des personnes aptes à se rendre compte de l'état physique et intellectuel de l'enfant; ces personnes peuvent l'examiner sur les notions élémentaires de lecture, d'écriture et de calcul, et proposer, le cas échéant, à l'autorité compétente les mesures à prendre en présence d'illettrés.

La décision prise est communiquée aux parents, avec l'indication du délai dans lequel ils doivent fournir leurs explications ou améliorer la situation, ainsi que

des sanctions dont ils seraient l'objet s'ils refusaient de s'y conformer (L. 1882 art. 16, mod. L. 11 août 1936).

DEUXIÈME SECTION

LES ÉCOLES PRIMAIRES PRIVÉES

Aux termes de la loi organique du 30 octobre 1886, « les établissements d'enseignement primaire de tout ordre peuvent être ... privés, c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations »¹.

On appelle donc école privée ou « libre » une école fondée et entretenue par une personne physique ou de droit privé.

Mais que faut-il entendre par le mot « école » ?

La Cour de cassation répond qu'une école est caractérisée par le fait de donner habituellement un enseignement en commun à trois enfants au moins, appartenant à deux familles différentes². Il n'est pas nécessaire que l'enseignement porte sur la totalité du programme des écoles primaires³. Une seule matière suffit. Mais le fait de distraire les enfants en leur faisant des lectures, en les faisant chanter ou réciter des fables, ne constitue pas un enseignement.

Cette définition étant donnée, nous nous proposons d'étudier dans cette deuxième section les questions suivantes qui feront l'objet de deux paragraphes distincts :

1^o Que doit-on faire pour ouvrir une école privée ?

2^o Dans quelles circonstances et quelle mesure la commune intervient-elle dans le fonctionnement de l'école primaire privée ?

1. Il s'agit d'associations laïques, l'enseignement étant, depuis la loi du 7 juillet 1904, interdit en France aux congrégations. Il y a d'ailleurs une exception à cette règle pour les enfants hospitalisés qui, pour raison de santé ou autre, ne peuvent fréquenter une école publique.

2. Cass. crim., 26 novembre 1903 et 23 juillet 1904, S., 1906.1.473.

3. Cass. crim., 15 juin 1888, S., 1888.1.394.

§ 1. *Ouverture d'une école privée*

A part l'exception relative aux congrégations, l'enseignement, nous l'avons dit, est libre en France. Tout individu satisfaisant aux conditions d'âge et de capacité requises par la loi, peut ouvrir une école. Un ministre du culte lui-même, quoique exclu par la loi du 28 mars 1882 de l'inspection des établissements d'enseignement, a comme tout citoyen le droit de fonder, d'entretenir et d'exploiter matériellement une école privée¹.

Mais l'ouverture d'une école libre ne va pas sans formalités préliminaires. Avant d'être admis à l'exploiter le futur directeur doit : 1^o faire connaître sa volonté au Maire et à l'Inspecteur d'Académie, et 2^o attendre le temps nécessaire pour savoir si aucune opposition n'est faite à son projet.

I. *Déclaration d'ouverture.* — « Tout instituteur qui veut ouvrir une école privée doit préalablement déclarer son intention au Maire de la commune où il veut s'établir, et lui désigner le local » (L.O. art. 37).

Remarquons que cette déclaration n'est exigée que pour l'ouverture d'une « école », telle que nous l'avons définie plus haut. C'est ainsi qu'une crèche, une garderie où l'on reçoit les enfants de deux à six ans sans leur donner aucun enseignement, ne nécessitent aucune déclaration d'ouverture (Cons. d'Etat, 3 février 1905).

D'autre part, la déclaration n'est obligatoire que pour un établissement nouveau et non pour une simple classe installée dans une école déjà régulièrement ouverte. Ainsi, les formalités d'ouverture ayant été normalement remplies à l'égard d'une école mixte, la séparation des élèves en deux classes respectivement affectées aux garçons et aux filles n'exige pas de

1. Cass. civ., 24 juin 1936, D.H., 1936, p. 458.

déclaration nouvelle¹. De même, alors que, sauf dispense du Conseil départemental, l'ouverture d'un cours d'adultes est soumise aux mêmes formalités que celle d'une école (L.O. art. 8), l'installation d'une simple classe réservée aux adultes, dans les locaux d'une école libre, ne demande aucune déclaration préalable (Cass. 8 avril 1891). De même encore pour les classes enfantines et les cours complémentaires annexés à un établissement d'enseignement privé, il suffit d'une simple notification à l'Inspecteur d'Académie (Cir. 5 mars 1887)

Par contre sont assujetties à la déclaration d'ouverture les écoles fondées dans les hôpitaux, hospices, colonies agricoles, ouvroirs, orphelinats, maisons de pénitence, de refuge ou autres établissements analogues administrés par des particuliers (D.O. art. 166, L.O. 43). Dans ce cas les formalités sont remplies par l'instituteur à qui la direction de l'école est confiée (D.O. 166).

Le Maire n'a pas le droit de refuser une déclaration d'ouverture indiquant la nature de l'école et le local choisi. S'il ne voulait pas la recevoir, le déclarant pourrait la lui notifier par huissier afin d'établir la date à compter de laquelle courra le délai d'opposition du Maire (Cons. sup. 5 décembre 1903). Ce dernier doit donner immédiatement au postulant un récépissé de sa déclaration.

Chaque déclaration est transcrite sur un registre spécial et signée sur le registre par le déclarant et par le Maire, qui en fait établir quatre copies sur papier libre. L'une d'elles est affichée à la porte de la mairie pendant un mois et un certificat d'affichage, dressé et signé par le Maire, est envoyé dans les trois jours de la déclaration à l'Inspecteur d'Académie. Les trois autres copies sont, avec le récépissé, remises gratui-

1. Cass. crim., 9 mars 1928, S., 1929.1.161.

tement au déclarant (D.O. 158). Ce dernier adresse une des copies au Préfet, une autre au Procureur de la République, la troisième à l'Inspecteur d'Académie, en joignant à cette dernière son acte de naissance et les pièces établissant qu'il est Français, ses diplômes, l'extrait de son casier judiciaire, l'indication des lieux où il a résidé et des professions qu'il a exercées depuis 10 ans, le plan des locaux affectés à l'établissement, et, s'il appartient à une association, une copie des statuts de cette association (L.O. 38, D.O. 158). Des récépissés lui sont délivrés.

II. *Opposition.* — Peuvent seuls faire opposition à l'ouverture d'une école privée le Maire et l'Inspecteur d'Académie. Le premier le fait toujours d'office, le second peut le faire soit d'office, soit sur la plainte du Procureur de la République (L.O. 37, 38).

Le Maire ne peut faire opposition que pour défaut de convenance du local ou pour raisons tirées de l'intérêt des bonnes mœurs et de l'hygiène (L.O. art. 37). C'est par exemple la nature de la construction qui offre des dangers d'incendie, l'étroitesse d'un escalier qui peut provoquer des accidents, l'absence de séparation entre la cour et la voie publique, l'impossibilité de surveiller les privés, la proximité d'un cabaret malfamé, des infiltrations de nature à contaminer l'eau, un voisinage malsain, l'insuffisance d'aération des classes... etc... Le Maire peut naturellement visiter le local afin de procéder aux constatations nécessaires.

L'opposition du Maire, qui doit être motivée d'une façon précise à peine de nullité (Cons. sup. 30 juillet 1884, 11 décembre 1902), doit être portée à la connaissance du Préfet, de l'Inspecteur d'Académie et du déclarant dans le délai de huit jours qui suit la réception de la déclaration d'ouverture (D.O. art. 159). Le Conseil supérieur a tenu pour cause de nullité le

fait par le Maire d'avoir rédigé en termes différents l'acte d'opposition signifié à l'intéressé et le même acte notifié aux autorités compétentes (Cons. sup. 28 décembre 1888, 23 décembre 1904 et Cir. 27 mai 1895).

L'Inspecteur d'Académie, lui, peut faire opposition dans le délai d'un mois à dater du jour de la déclaration qu'il a reçue (L.O. 38), et non de la remise du récépissé comme dit l'article 160 du décret organique de 1887¹.

A défaut d'opposition à l'expiration du mois, l'école est ouverte sans autre formalité (L.O. art. 38).

Si au contraire une opposition a été faite, soit par le Maire, soit par l'Inspecteur d'Académie, elle est jugée contradictoirement par le Conseil départemental (L.O. art. 39). C'est dans le délai d'un mois à partir du jour où l'opposition a été formée (et non du jour de la notification au déclarant) que doivent s'accomplir toutes les formalités relatives à l'instruction et au jugement, tout retard devant être considéré comme une cause absolue de nullité entraînant la levée de l'opposition. Toutefois, le jugement rendu en dehors du délai prescrit peut être valable s'il est démontré que le retard tient exclusivement à l'impossibilité où le Conseil départemental s'est trouvé de statuer par suite de l'absence de la moitié plus un des membres régulièrement convoqués (Cons. sup. 18 décembre 1905).

Le jugement est notifié dans les huit jours par le Préfet à l'auteur de l'opposition et au déclarant (D.O. art. 164). L'un et l'autre ont un délai de dix jours pour faire appel au Conseil supérieur de l'Instruction publique. Le recours de l'instituteur ou du Maire² est reçu au bureau de l'Inspecteur d'Académie qui le fait parvenir au Préfet. Le Préfet l'adresse avec le

1. Cass. crim., 17 janvier 1902, S., 1902.1.249.

2. Le maire ne peut faire appel que du rejet de l'opposition qu'il avait lui-même formulée et non de celle qui avait été introduite par l'Inspecteur d'Académie (Réponse du Rapporteur 18 février 1886).

dossier de l'affaire au ministre de l'Education nationale qui saisit le Conseil supérieur de l'Instruction publique. Celui-ci statue dans sa prochaine session et juge en dernier ressort (L.O. art. 39). L'appel est suspensif. Un recours, qui, lui, n'est pas suspensif, peut encore être formé devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

III. *Sanction.*

L'ouverture d'une école privée

sans déclaration préalable ;

avant le délai d'un mois à compter de la déclaration ;

avant le jugement s'il y a opposition ;

avant la décision du Conseil supérieur de l'Instruction publique en cas d'appel, ou contrairement à cette décision, constitue un délit puni d'une amende de 100 à 1.000 francs et entraînant en principe la fermeture de l'école. S'il y a récidive, le délinquant est condamné à une amende de 500 à 2.000 francs et à un emprisonnement de six jours à un mois (L.O. art. 40).

Telles sont les règles prescrites pour l'ouverture d'une école privée.

Les mêmes formalités doivent être remplies en cas de changement de directeur ou de local¹ pour l'école et en cas d'admission d'élèves internes.

L'instituteur qui veut ouvrir à la fois une école et un pensionnat primaire accomplit simultanément les formalités prescrites (D.O. art. 171), et l'Inspecteur d'Académie peut, dans ce cas, le dispenser de produire certaines pièces du dossier en double exemplaire.

1. Le législateur n'a entendu viser que le déplacement de l'école, sa translation dans un autre local et non des simples modifications apportées à l'agencement intérieur de l'établissement (Décision ministérielle, *Bulletin ministériel Instruction publique*, 1887, p. 340), Cependant, s'il s'agissait de modifications importantes, une nouvelle déclaration serait nécessaire (Cons. Sup., 24 février 1913).

§ 2. *Intervention des communes dans le fonctionnement des écoles privées*

Il y a deux façons d'intervenir dans le fonctionnement des écoles privées : pour les surveiller, c'est la question du contrôle ; pour les aider ou aider les enfants qui les fréquentent, c'est la question des subventions.

I. **CONTRÔLE.** — Quoique libres dans le choix des méthodes et des programmes d'enseignement, les directeurs d'écoles libres sont soumis à la surveillance des autorités scolaires et administratives, parmi lesquelles il faut citer le Maire de la commune. Cette surveillance du Maire s'exerce sur la fréquentation scolaire, et en matière de moralité et d'hygiène.

1^o *Fréquentation scolaire.* — L'âge minimum d'admission des enfants dans les écoles privées est le même que celui que fixe le décret de 1887 pour les écoles publiques (D.O. art. 158). Aucune école primaire élémentaire privée (à moins qu'elle n'ait elle-même une classe enfantine) ne peut recevoir d'enfants au-dessous de 6 ans, s'il existe dans la commune une école maternelle ou une classe enfantine publiques. Aucune école privée ne peut recevoir d'enfants des deux sexes, de plus de 6 ans, sauf autorisation du Conseil départemental, s'il existe au même lieu une école publique ou privée spéciale aux filles (L.O. art. 36).

L'inscription des enfants sur les listes scolaires, la constatation des absences, les sanctions applicables, le régime des dispenses, tout le contrôle de la fréquentation scolaire, en un mot, sont communs aux écoles publiques et libres, la loi de 1882 ne faisant aucune distinction à ce sujet entre ces différents établissements.

2^o *Moralité. Hygiène.* — Le Maire de la commune a le droit d'inspecter les écoles privées comme les écoles communales, et là aussi sa surveillance ne peut s'exercer sur l'enseignement lui-même, mais seulement sur la moralité de l'éducation et sur la salubrité des locaux.

En outre les pouvoirs généraux qu'il tient des articles 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884 de prendre toutes mesures convenables pour prévenir les accidents, les épidémies... etc... dans sa commune, s'étendent naturellement aux écoles privées du lieu. Toutefois, s'il s'agit de prendre une mesure particulière dans un établissement libre, il ne peut le faire de sa propre autorité. C'est le Préfet qui, sur l'avis du Maire, décide des mesures sanitaires spéciales à édicter et prononce éventuellement la fermeture temporaire de l'école (A.O. art. 272).

Indiquons enfin que l'inspection médicale prévue par l'article 9 de la loi organique peut s'appliquer aussi aux écoles privées.

Tel est le contrôle qu'effectuent les autorités municipales en matière d'enseignement privé.

Voyons maintenant dans quelles conditions la commune peut apporter à cet enseignement son concours.

II. SUBVENTIONS COMMUNALES A L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ. — En 1882 les communes étaient admises à subventionner les écoles libres. Mais la loi du 30 octobre 1886 ayant établi une coupure très nette entre l'enseignement public et l'enseignement privé, la jurisprudence s'est, depuis cette loi, complètement retournée.

Voici comment raisonne actuellement le Conseil d'Etat : « L'article 2 de la loi organique, dit-il, déclare que l'enseignement primaire *public* est donné dans les écoles entretenues par l'Etat, les départements

ou les communes. Cela revient à dire que toute école entretenue par une commune est une école publique. Par conséquent, la moindre subvention d'une commune à une école privée range immédiatement celle-ci parmi les écoles publiques; et comme le Conseil municipal n'a pas la compétence voulue pour créer une telle école, sa déclaration est nulle de plein droit ».

Bien qu'elle confonde subvention et entretien qui sont deux choses bien différentes (une subvention a un caractère exceptionnel, tandis que l'entretien est continu) la jurisprudence du Conseil d'Etat est conforme à l'esprit, sinon à la lettre de la loi. Elle est, de plus, absolument formelle ¹.

Un premier point est donc certain : l'impossibilité pour une commune, comme pour un département, de subventionner une école privée, que ce soit d'une manière directe ou déguisée.

C'est ainsi que la location faite à une école libre d'un immeuble communal moyennant un loyer inférieur à sa valeur, constituerait une subvention interdite (R.E. 16 mars 1927).

Il est important de noter cependant que cette interdiction ne porte pas sur toutes les institutions privées, quelles qu'elles soient, mais uniquement sur celles qui peuvent être classées parmi les écoles *primaires*.

Que faut-il entendre par là ?

Il faut entendre les écoles énumérées à l'article 1^{er} de la loi de 1886, c'est-à-dire, les écoles maternelles et les classes enfantines, les écoles primaires élémentaires et supérieures, et les cours complémentaires. Et il faut y ajouter les écoles de perfectionnement pour enfants arriérés que la loi du 15 avril 1909 met au nombre des établissements d'enseignement primaire, et les cours d'adultes suivant l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 novembre 1898.

1. Cons d'Etat, 31 octobre 1928, S., 1929.3.46 ; Cons. d'Etat, 20 février 1891, *Ville de Vitré, Rec. arrêts*, p. 143.

Toutes ces écoles, lorsqu'elles sont privées, ne peuvent recevoir aucune subvention des collectivités locales.

Mais par contre les communes peuvent très bien voter des secours à des écoles privées secondaires (L. 15 mars 1850, art. 69) ou à une garderie d'enfants, ou bien à des établissements d'enseignement ménager et à des cours de coupe qui, ayant le caractère d'un enseignement professionnel, sont régis par la loi du 25 juillet 1919 (Cons. d'Etat, 29 octobre 1930).

D'autre part, s'il est interdit au Conseil municipal d'aider les écoles privées, il lui est permis par contre d'allouer des secours aux enfants pauvres qui les fréquentent.

La commune, en effet, tout en étant une personne morale publique, n'est pas soumise au principe de la spécialité. Sa vocation c'est le bien commun, l'intérêt général des habitants de la localité. Elle a notamment un devoir d'assistance à remplir envers tous les indigents quels qu'ils soient. Remarquons seulement que nous ne sommes plus ici sur le plan de l'école, de l'obligation scolaire, mais sur celui, beaucoup plus vaste, de la charité publique. Aussi le Conseil d'Etat n'autorise-t-il les secours aux élèves des écoles privées que s'ils ne dissimulent pas une subvention à l'école elle-même, et s'ils s'adressent aux seuls enfants pauvres de ces écoles.

Voici, pour éclairer ces points, quelques exemples choisis dans la jurisprudence du Conseil d'Etat :

Une commune peut très bien aménager une cantine scolaire et y admettre non seulement les enfants des écoles publiques, mais aussi les élèves *indigents* des écoles privées¹. Elle peut faire bénéficier ces mêmes élèves de secours en argent ou en nature ou d'avantages accordés à tous les enfants pauvres de la localité,

1. Cons. d'Etat, 8 janvier 1926, *Duvillard, Rec. arrêts*, p. 27.

tels que le transport gratuit par un service communal.

Mais des fournitures classiques distribuées à tous les enfants riches ou pauvres des écoles privées auraient le caractère d'une subvention illicite¹.

De même l'attribution aux élèves indigents des écoles privées d'une partie de coupe de bois mort constitue une subvention prohibée si elle a pour effet d'assurer en partie le chauffage de ces établissements².

Cette question de chauffage revient assez souvent dans la jurisprudence.

Il a été jugé notamment qu'en livrant du combustible ou des allocations de combustibles à des écoles privées sans prendre les mesures nécessaires pour que ces secours servent à décharger les enfants pauvres de la rétribution due pour le chauffage des classes, le Conseil municipal avait accordé une subvention illégale à ces écoles³.

En résumé, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que :

1^o Sont interdites toutes subventions directes ou indirectes aux écoles primaires libres.

2^o Sont licites, au contraire, les secours attribués par le Conseil municipal aux enfants indigents des écoles libres, dans un but d'assistance et à condition que, par lesdits secours, les charges de ces écoles ne soient en rien diminuées.

Telles sont les conditions très étroites dans lesquelles la commune peut venir en aide à l'enseignement privé. Bien qu'assimilées aux écoles publiques pour l'application de l'obligation scolaire, les écoles libres ne peuvent donc bénéficier d'aucun secours de la part des municipalités. Les charges qui leur incombent

1. Cons. d'Etat, 9 novembre 1917, *Commune du Plouay, Rec. arrêts*, p. 704.

2. Cons. d'Etat, 10 janvier 1913, *Commune de Pradelles, Rec. arrêts*, p. 28.

3. Cons. d'Etat, 25 février 1928, S., 1928.3.103 ; 31 octobre 1928, S., 1929.3.46.

sont cependant très lourdes et la loi du 9 août 1936, en prolongeant d'un an l'âge scolaire, les a considérablement accrues.

Or, bien qu'elles ne soient pas gratuites, ces écoles sont, en France, très largement fréquentées : c'est la preuve qu'elles répondent à une nécessité sociale. Mais devant ce fait, le législateur refuse de s'incliner. Au moment de la discussion du projet de loi sur la prolongation de la scolarité, une disposition additionnelle, soutenue à la Chambre des députés et tendant à attribuer des subventions aux écoles primaires privées proportionnellement au nombre de leurs élèves, a été repoussée par 382 voix contre 200. De sorte que, loin de s'unir pour collaborer à une œuvre dont toute pensée politique devrait être exclue, les écoles privées et les écoles communales, contre l'intérêt même des enfants et de la société toute entière, ne cessent point de s'opposer dans une concurrence aussi ruineuse qu'acharnée.

CONCLUSION

Libres au début d'organiser le service de l'enseignement primaire comme elles l'entendaient, les communes se voient, depuis lors, imposer des obligations toujours plus nombreuses, tandis que leurs attributions sont constamment réduites.

De plus en plus l'Etat tend à se réserver en cette matière, le rôle prépondérant, laissant aux municipalités le soin de satisfaire, sous sa surveillance, à toutes les conditions matérielles qu'exige le fonctionnement de l'école.

La loi du 9 août 1936, en prolongeant d'un an l'âge scolaire, augmente dans des proportions considérables les dépenses communales obligatoires. Le devis approximatif des constructions que nécessite l'application de cette loi, s'élève à 760 millions, chiffre qui sera certainement dépassé.

Mais il ne suffit pas d'ordonner pour être obéi. Le législateur s'est rendu compte que les communes, lourdement endettées déjà, seraient incapables de supporter ces charges nouvelles si l'Etat ne leur venait en aide. Il a donc fallu relever le taux des subventions, qui peut atteindre désormais 90 % de la dépense. Ne voit-on pas ce qu'il y a de contradictoire dans le fait par l'Etat de couvrir la presque totalité des charges qu'il impose aux communes ? Et ne serait-il pas plus logique, dans ces conditions, et aussi plus rapide et moins coûteux, de confier à l'administration centrale le soin d'établir les écoles, sauf à demander aux communes une contribution proportionnelle à leurs ressources ? On éviterait ainsi la perte de temps

et les frais qu'entraîne le contrôle minutieux de tous les actes accomplis par la municipalité.

Le système actuel, d'ailleurs, conduit naturellement au gaspillage : séduites par les promesses de subventions très élevées, les communes n'hésitent pas à présenter des projets de constructions scolaires dépassant largement les besoins de la localité. Elles oublient que l'Etat ne participera pas aux dépenses d'entretien et que celles-ci pèseront lourdement sur leurs budgets ultérieurs.

Il semble d'ailleurs que l'on perde un peu de vue, actuellement, le but essentiel de l'enseignement primaire, qui est de donner à tous les enfants un minimum d'instruction, le minimum qu'exigent les conditions difficiles dans lesquelles ils sont appelés à vivre. Pour que ce but soit atteint, il faut que l'école soit fréquentée ; or, elle ne l'est pas dans une mesure suffisante. Pourquoi ? Parce que des enfants de 13 et, *à fortiori*, de 14 ans peuvent rendre, aux champs ou au foyer, de très grands services et qu'il est dur, à ce moment là, pour les parents, de s'en séparer. L'expérience prouve que la menace de sanctions pénales est d'un bien faible poids pour décider les réfractaires. Si l'on veut attirer l'enfant, il faut lui faire aimer l'école et aussi lui donner, ainsi qu'aux parents, l'attrait de l'utilité pratique, de l'intérêt presque immédiat. Le moyen ? Créer, développer les œuvres complémentaires de l'enseignement et, en premier lieu, les Caisses des écoles, aider de toutes les manières possibles les particuliers et les associations qui s'efforcent de parvenir à ces résultats.

Mais l'accomplissement de ce programme exige des ressources pécuniaires et la plupart des communes n'en ont pas. Celles qui pourraient en avoir devront les englober dans des travaux de construction ou d'agrandissement de locaux scolaires, car les anciennes maisons d'écoles ne seront plus assez vastes pour

recevoir tous les enfants de six à quatorze ans. L'entretien de ces locaux plus spacieux coûtera aussi plus cher et les œuvres facultatives, faute de ressources, périront. L'école sera délaissée.

Au lieu de dépenser des sommes considérables pour agrandir ces locaux, n'eût-il pas mieux valu s'attacher à améliorer le fonctionnement du service de l'enseignement primaire dans ses limites anciennes, de façon que tous les enfants sans exception puissent en profiter ? Une fois la fréquentation de l'école assurée et l'analphabétisme vaincu (la proportion des illettrés atteint encore aujourd'hui près de 7%), on aurait pu faire un pas en avant et prolonger d'un an l'âge scolaire. En cette matière, comme en beaucoup d'autres, le temps est un élément nécessaire au succès des réformes projetées et il semble bien que, pour celle qui vient d'être réalisée, le législateur n'en ait pas suffisamment tenu compte. Son dessein, il est vrai, n'était point tant d'améliorer le service de l'enseignement primaire que de diminuer le chômage ; et, ce qui le guidait, c'était moins l'intérêt des enfants que celui des instituteurs et des ouvriers.

Il appartient, dans ces conditions, aux municipalités de réserver une partie de leurs revenus et d'utiliser ce qui leur reste de liberté pour rendre l'école attrayante et en faciliter l'accès, de façon qu'il n'y ait pas un seul enfant, en France, qui ne reçoive le minimum d'instruction indispensable, non seulement à son propre développement, mais encore au progrès de la société toute entière.

Vu :
le Doyen,
E. ALLIX.

Vu :
Le Président de la thèse :
A. MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX (E.). — *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française.*
- BERTHÉLEMY (H.). — *Traité élémentaire de droit administratif.*
- BOUIX. — *L'organisation financière des trois ordres d'enseignement,* thèse, 1906.
- CHAPEY (A.). — *Etude sur les Caisses des écoles,* thèse, 1910.
- COLIN (A.) et CAPITANT (H.). — *Cours élémentaire de droit civil français.*
- DUBARRY (J.). — *Le secrétaire de mairie.*
- GIROLAMI (J.) et DELAPORTE (J.). — *Les subventions de l'Etat aux collectivités locales.*
- HAURIUO (M.). — *Précis de droit administratif et de droit public.*
- HENRIET (P.). — *Les subventions de l'Etat aux communes,* thèse, 1934.
- JOLIVET (L.). — *La Caisse des écoles,* thèse, 1906.
- LEGUAY. — *La participation financière des collectivités publiques aux charges de l'enseignement privé,* thèse, 1932.
- LEMANISSIER. — *Obligations et pouvoirs des communes en ce qui concerne l'enseignement primaire,* thèse, 1909.
- NARJOUX. — *Les Caisses des écoles,* thèse, 1911.
- NOUBEL. — *L'enseignement considéré comme service public,* thèse, 1934.
- PAEMELAERE (F. de) et AUGÉ (L.). — *Administration scolaire.*
- PETIT (A.). — *L'évolution de la législation française en matière d'enseignement,* thèse, 1924.
- PICHARD. — *Code de l'Instruction primaire.*
- ROLLAND (L.). — *Précis de droit administratif.*
- SOLEIL (J.). — *Le livre des instituteurs.*
- THILLY. — *Des oppositions à l'ouverture des écoles privées,* thèse, 1920.
- WALINE. — *Manuel élémentaire de droit administratif,* 1936.
-

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Histoire du rôle des communes en matière d'enseignement primaire	1
---	---

LÉGISLATION ACTUELLE

<i>Ce qu'il faut entendre par enseignement primaire</i>	11
<i>Enseignement primaire public et enseignement primaire privé</i>	11

PREMIÈRE PARTIE

ROLE DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE PUBLIC

TITRE I. — LES COMMUNES ET LES ÉCOLES OBLIGATOIRES ...	14
CHAPITRE I. — Création et suppression d'écoles obligatoires	15
Première section. — Création juridique	15
§ 1. Le principe	15
A. Ecoles de chef-lieu	16
B. Ecoles de filles	17
Régime de l'école mixte	17
C. Ecoles de hameau	19
§ 2. Procédure	21
1. Création d'une école dans une seule commune ..	21
2. Dans une circonscription s'étendant sur plusieurs communes	22
Deuxième Section. — Création matérielle	23
§ 1. Le local convenable	24
§ 2. Réalisation de l'école. Moyens. Procédure	27
A. Lorsque l'école ne doit desservir qu'une seule commune	28
B. Lorsqu'elle doit desservir plusieurs communes ..	30
§ 3. Procédure d'office	31
Troisième section. — Suppression d'écoles obligatoires	33
Désaffectation des locaux	35

CHAPITRE II. — Les communes et le fonctionnement des écoles obligatoires	36
Première section. — Dépenses communales obligatoires	37
1. Location et entretien des locaux	35
2. Chauffage et éclairage des classes	38
3. Balayage et nettoyage des écoles	38
4. Entretien et renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement	39
5. Traitement des maîtresses de couture	39
6. Logement des maîtres et indemnités représentatives	39
Deuxième section. — Attributions communales relatives au service de l'enseignement primaire obligatoire	43
§ 1. Rôle du Conseil municipal	43
A. Ses droits	44
B. Ses fonctions administratives	45
§ 2. Rôle du Maire	47
A. Installation de l'instituteur	47
B. Inspection, hygiène	48
C. Usage des locaux	49
D. Surveillance de la fréquentation scolaire	50
Troisième section. — La commune et l'obligation scolaire ..	50
§ 1. Ce qu'est l'obligation scolaire	51
§ 2. Enfants soumis à l'obligation scolaire	52
Dispenses	52
§ 3. Moyens de combattre les infractions à l'obligation scolaire	54
La Caisse des écoles (Renvoi)	54
Contrôle et sanction de l'obligation scolaire ..	54
1. Confection des listes scolaires	55
2. Constatation des absences	57
3. Répression	58
 TITRE II. — LES COMMUNES ET LES ŒUVRES FACULTATIVES ..	63
 CHAPITRE I. — Les communes et les écoles facultatives	66
Ecoles facultatives dites « conventionnellement obligatoires »	66
Ecoles simplement facultatives	68
Première section. — Création des écoles facultatives	68
Deuxième section. — Suppression des écoles facultatives ...	71
Troisième section. — Les communes et le fonctionnement des écoles facultatives	73
§ 1. Dépenses à la charge de la commune	73

§ 2. Attributions communales	76
1. Ecoles maternelles et classes enfantines	76
2. Ecoles primaires supérieures et cours complémentaires	78
3. Ecoles et classes de perfectionnement pour enfants arriérés	80
CHAPITRE II. — Les communes et les œuvres complémentaires de l'école	82
Première section. — Œuvres périscolaires	83
§ 1. Œuvres destinées à faciliter la fréquentation scolaire	83
Internats primaires	83
Etudes surveillées	86
§ 4. Œuvres destinées à compléter l'enseignement de l'école	87
A. Cours spéciaux	87
B. Voyages et cinéma	87
C. Bibliothèques des écoles publiques	88
§ 3. Œuvres répondant à des préoccupations d'hygiène	90
Inspection médicale	90
Ecoles de plein air	91
Deuxième section. — Œuvres postsecondaires	92
Cours d'adultes	92
Troisième section. — Les Caisses des écoles	96
Définition	97
Création. Organisation	98
Ressources	100
Comptabilité	102

DEUXIÈME PARTIE

LES RESSOURCES

CHAPITRE I. — Recettes ordinaires	109
CHAPITRE II. — Recettes extraordinaires	110
Première section. — Les libéralités scolaires	110
Libéralités conditionnelles	112
Clauses illicites	113
Deuxième section. — L'emprunt	116
Troisième section. — Les subventions de l'Etat	118
§ 1. Subventions pour constructions scolaires	118
1. Dépenses pouvant être subventionnées	120
2. Formalités à remplir pour l'obtention des subventions	121
3. Calcul de la subvention	123

4. Payement de la subvention	126
En annuités	127
En capital	128
Subventions pour achat du petit matériel d'enseignement	129
§ 2. Subventions diverses	130
Pour les bibliothèques scolaires	130
Pour les cinémas scolaires	131
Pour les cours d'adultes, les enseignements spéciaux	131
Pour l'éducation physique, l'inspection médi- cale des écoles	132
Pour les Caisses des écoles	132

APPENDICE

LES COMMUNES ET L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

Première section. — Enseignement donné dans les familles ..	135
Deuxième section. — Les écoles primaires privées	137
§ 1. Ouverture d'une école privée	138
I. Déclaration d'ouverture	138
II. Opposition	140
III. Sanction	142
§ 2. Intervention des communes dans le fonctionnement des écoles privées	143
I. Contrôle	143
II. Subventions communales à l'enseignement privé	144
CONCLUSION	149
BIBLIOGRAPHIE	153

